

TARTU ÜLIKOOL  
ÕIGUSTEADUSKOND  
Riigi- ja haldusõiguse õppetool

Martin Kulp

**HALDUSE KANDJA TSIVIILÕIGULIKU LEPINGU POOLENA:  
VÕRDLUS HALDUSLEPINGU INSTITUUDIGA KOHTUPRAKTIKA NÄIDETEL**

Magistritöö

Juhendaja  
Prof. Kalle Merusk

Tartu  
2012

## **SISUKORD**

SISSEJUHATUS .....	4
1. HALDUSE KANDJA TSIVIILÕIGUSLIKES SUHETES .....	9
1.1. Halduse kandja eraõiguslikes suhetes ja lepingu poolena .....	9
1.1.1. Avaliku ülesande määratlemine .....	9
1.1.2. Avalik ülesanne eraõiguslikus vormis .....	10
1.1.3. Avalike ülesannete täitmisel kasutavad halduse kandja tegevuse väljenduse tüübid .....	12
1.1.3.1. Haldusakt.....	12
1.1.3.2. Tehing.....	13
1.1.3.3. Leping.....	13
1.1.4. Haldusleping .....	14
1.1.5. Tsiviilõiguslik leping .....	17
1.1.6. Kontsessioonleping.....	19
1.1.7. Tehingud haldusõiguses. Haldusorgan lepingu poolena.....	21
1.1.8. Haldusõigusliku lepingu ja tsiviilõigusliku lepingu eristamise olulisus.....	21
1.2. Halduse kandja poolt sõlmitavatele lepingutele kohalduvad põhimõtted .....	24
1.2.1. Avalik hüve ja avalik huvi lepingu iseloomu määrajana. ....	24
1.2.2. Hea halduse põhimõte.....	26
1.2.3. Ettevõtlusvabaduse tagatus halduse kandjaga sõlmitavates lepingutes .....	28
1.2.4. Lepinguvabaduse kehtivus avalikus õiguses .....	30
2. HALDUSE KANDJA OSALEMISEGA KAASNEVAD MUUDATUSED LEPINGU OSADES.....	31
2.1. Eeldused lepingu sõlmimiseks ja vormilised erisused .....	31
2.1.1. Halduse kandja õigusvõime ja tahteavaldus lepingu sõlmimise alusena.....	31
2.1.1.1. Halduse kandja õigusvõime lepingutes .....	31
2.1.1.2. Tahteavaldus lepingu sõlmimise alusena. ....	34
2.1.1.3. Haldusakt tsiviilõigusliku lepingu alusena ja kohtualluvus .....	36
2.1.2. Haldusorgani osalusega lepingu vormistamine. ....	38
2.1.2.1. Vorminõuded tsiviilõigusliku lepingu puhul .....	38
2.1.2.2. Vorminõuded halduslepingu puhul .....	40
2.1.3. Haldusorgani esindamine tsiviililepingutes. ....	41

2.1.3.1. Sisemise ja välimise pädevuse eristamise olulisus.....	41
2.1.3.2. Lepingu sõlmimise ja allkirjaõiguse volitamise probleematika.....	43
2.2. Lepingute regulatiivsus .....	45
2.2.1. Regulatiivsus kui lepingu iseloomu määraja .....	45
2.2.1.1. Lepingu liigi määratlemine tulenevalt selle sisust .....	45
2.2.1.2. Lepingu kandvaim osa lepingu iseloomu määrajana .....	50
2.2.2. Õigused ja kohustused tsiviilõiguslikus lepingus ja erisused halduslepingust .....	52
2.2.2.1. Erandjuhud lepingute täitmise kohustuse põhimõtte järgimisel .....	52
2.2.2.2. Halduse kandja kohustused avalike ülesannete lepingulisel delegeerimisel.....	54
2.3. Tsiviil- ja haldusõigusliku lepingu tühisuse tuvastamine, lepingu muutmine ning lõpetamine .....	56
2.3.1. Tsiviilõigusliku lepingu tühisust tuvastav kohus haldusaktiga lepingute korral .....	56
2.3.2. Tsiviilõigusliku lepingu muutmise ja lõpetamise piirangud lähtuvalt avalikust huvist .....	58
2.4. Halduse kandja vastutus tsiviilõiguslikus lepingus .....	62
2.4.1. Vastutuse ülekandmise võimatus halduslepingus.....	62
2.4.2. Tsiviilõigusliku lepingu pooleks oleva haldusorgani vastutus riigivastutuse seaduse ja võlaõigusseaduse alusel .....	63
2.5. Konfidentsiaalsuskokkulepped lepingutes .....	66
2.5.1. Lepingud, mis ei sisalda konfidentsiaalset infot.....	67
2.5.2. Lepingud, mis sisaldavad konfidentsiaalset infot .....	73
KOKKUVÕTE .....	75
SUMMARY .....	82
KASUTATUD LÜHENDID JA MÕISTED .....	89
KASUTATUD KIRJANDUSE LOETELU .....	89
KASUTATUD ÕIGUSAKTIDE LOETELU.....	91
KASUTATUD EESTI KOHTUPRAKTIKA LOETELU.....	92
KASUTATUD EUROOPA KOHTUTE PRAKTIKA.....	93
MUU KASUTATUD MATERJAL.....	94
LISAD .....	96
LISA 1. Tartu Ülikooli ja Saare Maavalitsuse vaheline koostööleping.....	96

## SISSEJUHATUS

Õigusteaduses on eristatud avalikku ja eraõigust justkui üksteisest suhteliselt sõltumatut valdkonda. Käesoleval ajal on aga toimunud olulised muutused – on saanud selgemaks, et avalik ja eraõigus omavad järjest rohkem üksteisele sarnaseid tunnuseid või veel täpsemalt, avalik õigus võtab teatud osas järjest rohkem eraõiguse iseloomu. Lisaks esineb järjest enam piiripealseid olukordi, kus avalikku või eraõigust on raske eristada, näiteks esineb järjest rohkem avalik õiguslike isikute ja eraõiguslike isikute koostööd (*public private partnerships* või ka *averus*<sup>1</sup>).

Euroopa Komisjon on hakanud eristama kahte avaliku ja erasektori partnerluse tüüpi:

a) lepingulise iseloomuga avaliku ja erasektori partnerlus, kus partnerlus avaliku ja erasektori vahel põhineb puhtalt lepingulistel suhetel ning b) institutsionaalse iseloomuga avaliku ja erasektori partnerlus, mille sisuks on avaliku ja erasektori partnerite koostöö juriidilise isiku kaudu<sup>2</sup>. Siiski on nii avalikul õigusel kui ka eraõigusel täiesti omaette iseloom, mida tuleb osata eristada. Piiripealsete konfliktsituatsioonide tekkimisel peab olema võimalik määratleda kumma kategooria õigusnormistikule tugineda lahenduse leidmisel. Näiteks õigussuhete subordinatsioonilisusest või koordineerimisest<sup>3</sup> tulenevalt. Lisaks tuleb konfliktsituatsioonis määrata, kumma õigusvaldkonna õigushuvi<sup>4</sup> - avalikku või erahuvi huviteooria kohaselt eristama peaks või millised õigusnormid õigusjuhtumit reguleerivad.<sup>5</sup> Avaliku ja eraõiguse eristamisel on ka praktiline tähendus. Nimelt saab õigusvaldkonda silmas pidades kindlaks määrata, millised riigiasutused on kindlate kaasuste puhul pädevad

---

<sup>1</sup> Sõna „averus“ sümboliseerib avaliku ja erasektori koostöös, mida inglise keeles nimetatakse ka *PPP projects*, ehk *public private partnership projects*. Allikas: Vabariigi Presidendi 23. augustil 2010 väljakuulutamisel toimunud sõnavõistluse üks tunnustatud sõna. Kättesaadav arvutivõrgust: <http://portaal.eki.ee/sonaus/sonause-tulemused.html> (02.02.2012)

<sup>2</sup> European Commission. Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions (fi nal). 30.04.2004, COM(2004) 0327. Arvutivõrgust kättesaadav: [http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=en&type\\_doc=COMfinal&an\\_doc=2004&nu\\_doc=327](http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=en&type_doc=COMfinal&an_doc=2004&nu_doc=327) (03.03.2012)

<sup>3</sup> R. Narits. Õiguse entsüklopeedia 2. Täiendatud trükk. Tallinn: Juura 2004, lk 45. R. Narits on käsitlenud subjektiteooriat kui kaasajal õiguse valdkondade eristamisel määravat.

<sup>4</sup> R. Narits. Õiguse entsüklopeedia 2. Täiendatud trükk. Tallinn: Juura 2004, lk 44: Huviteooriast lähtuvalt eksisteerib kaks huvide valdkonda. Kui ülekaalus on avalikud huvid, siis kuulub ka probleem avalikku õigusesse.

<sup>5</sup> H. Maurer. Haldusõigus. Üldosa, 14., ümbertöötatud ja täiendatud trükk. Tallinn: Juura 2004, viide 17 lk 31. Liigitamisterooria rajaneb üksikute õigusnormide juurde liigitatavatel subjektidel. Avalik-õiguslikud on need õigusnormid, mis on suunatud ainult riigile (karistamisõigust andvad normid) ja eraõiguslikud on normid on igaühe suhtes kehtivad õigusnormid.

otsuseid langetama.<sup>6</sup> Seega, Eesti õigusele on omane era- ja avaliku õiguse eristamine<sup>7</sup>, kuid selle määratlemine konkreetsemalt võib olla keerulisem, sest iga eraõigusliku ja avalik-õigusliku juriidilise isiku vahel tekkinud suhe ei pruugi alati olla subordinatsiooniline, vaid koordinatsiooniline. Kui kaks avalik-õiguslikku juriidilist isikut otsustavad kokku leppida mingis ühises tegutsemises, mis ei kannu endas võimu teostamise elemente, on tegemist koordinatsioonilise õigussuhtega.<sup>8</sup>

Magistritöö lähtepunktiks on Riigikohtu erikogu 20. detsembri 2001. a lahend nr 3-3-1-8-01, milles kõlanud seisukoha kehtivuse küsimuse autor kahes peatükis formuleerib. Nimetatud lahendis ütles kohus, et avaliku võimu kandjaks võib olla ka avalikke ülesandeid täitev eraisik, kui seadusega või seaduse alusel on talle üle antud volitused avaliku võimu teostamiseks. Kui avaliku võimu kandaja seisund suhtes teise isikuga on olemuslikult, mitte ainult väliselt või vormiliselt samaväärne seisundiga, milles võivad olla ka eraisikud, räägib see suhte eraõiguslikuks kvalifitseerimise kasuks. Sellisel juhul ei ole põhjust asendada eraõiguslikku regulatsiooni avalik-õiguslikuga.<sup>9</sup>

Varasemalt leidis kohus lahendis nr 3-4-1-10-00, et riik võib avalik-õigusliku juriidilise isikuna osaleda ka tsiviilõigussuhetes, mis juhul allub riigi tegevus reeglina samadele eraõiguslikele normidele ja põhimõtetele, mis laienevad kõigile tsiviilõiguse subjektidele ega vaja eraõiguslikes suhetes tehingutingimuste määratlemine seadusest tulenevat erivolitust. Lepingutingimuste kindlaksmääramine eraõiguslikes suhetes on pakkumine või kutse pakkumisele, millega või mille ajendil hakatakse lepingut sõlmima.<sup>10</sup>

Kahest nimetatud Riigikohtu lahendist tuleneb, et eraõiguslikus suhtes tegutsev haldusorgan allub tavaliselt täielikult eraõiguslikule reglemendile koos sinna juurde kuuluvate põhimõtetega. Käesoleva tööga püstitab autor hüpoteesi halduse kandjast kui tsiviilõigusliku lepingu sõlmimisel eraõiguslikele põhimõtetele täielikult mitte alluvast institutsioonist. Lihtsustatult öeldes küsib autor, kas kohtupraktikas öeldu kehtib ka 12 aastat hiljem. Autor püstitab hüpoteesi ja analüüsib lepingutes esinevaid näiteid, kus avalikud huvid koos avalik õigusliku regulatsiooniga kaaluvad üles erahuvi ja ei luba kõigest hoolimata käsitleda pealtnäha eraõiguslikku suhet klassikalise eraõigusliku suhtena. Püstitatud hüpoteesile

---

<sup>6</sup> R. Narits. Õiguse entsüklopeedia 2. Täiendatud trükk. Tallinn, Juura 2004, lk 44.

<sup>7</sup> RKEKm 20.12.200, nr 3-3-1-8-01, p 11.

<sup>8</sup> M. Hartmut, viide 9, lk 27. Olukorrad kus haldusorganil on vaba valik, aks teha sooritusi avalik õiguslike normide või eraõiguslike normide alusel.

<sup>9</sup> RKEKm 20.12.2001, nr 3-3-1-8-01, p 13. - RT III 2002, 4, 33.

<sup>10</sup> RKÜKo 22.12.2000, nr 3-4-1-10-2000, p 11. - RT III 2001, 1, 1 p 11.

läheneb autor empiirilisel seetõttu, et anda hinnang, kas ja kuidas on kohtupraktika muutunud võrreldes aastaga 2000. Töö teemat puudutavad seadused ja õigusnormid on täienenud, kuid pole sisult muutunud. Küll aga on muutnud kohtupraktikas esile toodud lähenemine normide tõlgendamisel.

Oma töös keskendubki autor peamiselt halduse kandja osalemisele eraõiguslikus suhtes (tsiviilõiguslikus suhtes) ilma erilisi haldusõiguslikke võimuprivileege omamata, kuna leiab seda vähe kajastatud olevat. Tsiviilõigusliku lepingu olemust on varem põhjalikult käsitletud küll riigihangete menetluse ja üldpõhimõtete seisukohast<sup>11</sup>, aga üksnes hankelingu keskselt. Tsiviilõiguslike lepingute sisu, mis katab laiemat valdkonda kui üksnes hankelingu, erisusi klassikalisest tsiviilõiguslikust lepingust või halduslepingust pole autorile teada olevalt varem nõnda detailselt käsitletud. Töös võrdleb autor omavahel klassikalist eraõiguslikku lepingut (eraõigusliku isiku ja eraõigusliku isiku vaheline tsiviilleming)<sup>12</sup>, haldusorgani osalusega tsiviillemingut (haldusorgani ja eraõigusliku isiku vaheline tsiviilleming) ja haldusorgani osalusega halduslepingut (haldusorgani ja eraõigusliku isiku osalusega haldusleping).

Töö on jagatud kaheks suureks peatükiks, millest esimeses käsitleb autor halduse kandja osalemist tsiviilõiguslikus suhtes üldiselt. Tsiviilõiguslikes suhtes osalemist tingivaks teguriks on kindlasti halduse kandja omavajaduste katmine, aga selleks võib olla ka avalike ülesannete täitmine. Selles osas kirjeldab autor haldusorgani osalusega tsiviilõiguslikku lepingut ja selle kohta haldusõiguses, erinevaid tsiviilõigusliku lepingu põhitunnuseid võrreldes halduslepinguga ning põhjuseid miks on tsiviilõigusliku ja haldusõigusliku lepingu eristamine üldse oluline. Alapunkti teises osas käsitleb autor eraõigusest tuntud printsiipide kohaldamise tingimusi, tagatust, järgitavust haldusorgani osalusega tsiviilõiguslikus lepingus. Tegemist on küsimusega printsiipide rakendatavusest nende konflikti korral.

Teises peatükis käsitleb autor halduse kandja tsiviilõigusliku lepingu pooleks olemisega kaasnevaid muudatusi. Autor teeb seda lepingu struktuuripõhise ülesehitusega, alustades lepingu vormist, sõlmimiseks vajalikust pädevusest, volituse nõuetest ja esindajatest. Siin käsitleb autor ka tsiviilõigusliku lepingu halduslepingust eristamise vormilisi kriteeriume, milleks näiteks on halduskoostöö seaduse<sup>13</sup> § 3 lõikes 4 toodud lepingu pealkiri. Peatüki teises alaosas käsitleb autor lepingute regulatiivset osa ehk pooltele seatavaid sisulisi õigusi ja

---

<sup>11</sup> M. A. Simovart. Lepinguvabaduse piirid riigihangetes: Euroopa Liidu hanketoimingu mõju Eesti eraõigusele. *Dissertationes Iuridicae Universitatis Tartuensis* 27. Tartu Ülikooli kirjastus, 2010.

<sup>12</sup> Autor nimetab seda edaspidi klassikaliseks tsiviilleminguks.

<sup>13</sup> Halduskoostöö seadus. 29.01.2003. - RT I 2003, 20, 117 ... RT I, 17.11.2011, 3.

kohustusi ning samuti tsiviilõigusliku lepingu ja halduslepingu liigitamist tulenevalt sisulistest kriteeriumidest. Peatüki kolmandas alaosas toob autor näiteid tsiviil- ja haldusõigusliku lepingu tühisuse tuvastamise ja tühistamise tingimuste erisustest ning käsitleb lepingu muutmise ja enneaegse lõpetamise võimalusi. Peatüki neljandas osas käsitleb autor vastutuse ja õiguskaitsevahendite kohaldamise võimalusi nii halduse kandja poolt kui tema vastu. Viimases alaosas käsitles autor lepingute konfidentsiaalsuse tingimuste järgitavuse võimalusi halduse kandja poolt. Konfidentsiaalsustingimuste järgimine tekitab täna praktikas probleeme, sest unustatakse ära avaliku sektori tegevuse läbipaistvuse nõue. Töös määratleb autor ära juhud, millal konfidentsaalsustingimustega leping tulebki muuta konfidentsaalseks ja millal seda teha ei tohiks. Et veenduda, kas püstitatud hüpotees on tõene või väär, käsitleb autor lepingute erinevaid osi lähtudes järgnevatest probleemküsimusest:

1. Küsimus lepingute eristamise tunnustest. Millal on tegemist tsiviilõiguslikus lepinguga ja millal halduslepinguga;
2. Küsimus haldusorgani osalusega tsiviililepingute erisusest võrreldes klassikalise tsiviilõigusliku lepinguga.
3. Kas, ja kui jah, siis millisel määral erineb haldusorgani osalusega tsiviilõiguslik leping halduslepingu instituudist?

Hüpoteesile ja töös püstitatud küsimustele vastuse leidmisel kasutas autor allikatena nii Eesti Riigikohtu kui Euroopa Kohtu ja Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikat. Suureks abiks oli autorile hankelepingute ja nende põhimõtete käsitlemise juures Mari Ann Simovarti doktoriväitekirj - Lepinguvabaduse piirid riigihangetes: Euroopa Liidu hankeõiguse mõju Eesti eraõigusele<sup>14</sup> ning haldusorgani delegeerimisprobleemide käsitlemisel Nele Parresti, Kalle Meruski ja Martin Hirvoja õigusajakirjas *Juridica* avaldatud artiklid. Põhiprintsiipide sõnastamisel kasutas autor Eesti Vabariigi põhiseaduse kommenteeritud väljaande teist trükki<sup>15</sup>. Saksa ja Inglismaa praktika võrdlemisel kasutas autor rohkem David Foulkesi, Roger Brownsword ja Hartmud Maureri teoseid.

Käesolev töö käsitleb tsiviilõiguslikku lepingut selle laias tähenduses, hõlmates enda alla nii riigihangetes sõlmitavad hankelepingud, lihtsustatud korras teenuse tellimise lepingud ning erinevad käsundus ja töövõtulepingud, millele riigihangete regulatsioon otseselt ei kohaldu,

---

<sup>14</sup> M. A. Simovart. Lepinguvabaduse piirid riigihangetes: Euroopa Liidu hankeõiguse mõju Eesti eraõigusele. *Dissertationes Iuridicae Universitatis Tartuensis* 27. Tartu Ülikooli kirjastus, 2010.

<sup>15</sup> E.-J. Truuväli, B. Aaviksoo jt. Eesti Vabariigi Põhiseadus kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura 2008.

kuid mis sellegi poolest on tsiviilõigusliku iseloomuga. Riigikohus on lugenud kõik riigihangete regulatsioonisttulenevalt asjade ostmiseks või teenuse tellimiseks sõlmitavad lepingud (ka neid, mida riigihangete seadus nimetab lihtsustaud korras teenuse tellimiseks) hankelepinguteks.<sup>16</sup> Käesoleva töö autor nimetab ka neid lepinguid tulenevalt nende õiguslikust iseloomust tsiviilõiguslikeks lepinguteks või halduslepinguteks. Et mitte korrata lohisevat kombinatsiooni „eraisiku ja eraisiku vaheline tsiviilõiguslik leping“, nimetab autor neid töös klassikaliseks tsiviilleminguks. Tulenevalt isikute staatuse ulatusest, kasutab autor töös kahte mõistet: esiteks, halduse kandja, mille all peab autor silmas kõiki avaliku õiguse regulatsioonile alluvaid ja avaliku võimu volitusi omavaid isikuid; teiseks, haldusorgan, kui käsitletakse mingit konkreetset institutsiooni. Töö lugemise hõlbustamiseks toob autor alaosa lõpus välja osa puudutavad tähtsaimad teesid.

---

<sup>16</sup> RKHKm 10.11.2008 nr 3-3-1-63-08 p 13. - RT III 2008, 45, 309.



## **1. HALDUSE KANDJA TSIVIILÕIGUSLIKES SUHETES**

### **1.1. Halduse kandja eraõiguslikes suhetes ja lepingu poolena**

#### **1.1.1. Avaliku ülesande määratlemine**

Halduse kandja poolt osutatavad ülesanded saab jagada kaheks. Ühelt poolt ülesanded, mis on seotud võimuvolitustega ja teisalt ülesanded, mis on seotud lihthaldusega, ehk mis pole võimuvolituste kasutamine, vaid on suunatud peamiselt haldusorgani sisevajaduste katmiseks<sup>17</sup>, mille kaudu haldusorgan saaks omakorda täita efektiivselt õigusaktides määratletud peamist haldusülesannet. Sisevajaduste katmist on autor edaspidi töös nimetanud ka teisejärguliseks haldusülesandeks. Ülesanded, mis on seotud võimuvolitustega - nende ülesannete täitmine toimub avaliku õiguse normide kaudu, see tähendab, et üleandmine toimub avalik-õiguslike normide alusel, seadusega, haldusaktiga või lepinguga. Võimuvolituste teostamine toimub avaliku õiguse alusel, kuid lihthalduse teostamine toimub peamiselt eraõiguse alusel. Näiteks eraisik ei pea maa rendile andmisel järgima võrdse kohtlemise põhimõtet, samas kui halduse kandja peab.

Riigi ja kohalike omavalitsusüksuste põhitegevus on avalike ülesannete täitmine. Avalik ülesanne on laiemalt määratledes igasugune riigi või kohaliku omavalitsusüksuse ülesanne, mis tuleneb otse seadusest, määrusest või muust õigusaktist või mis on tuletatud tõlgendamise teel muust õigusaktist.<sup>18</sup> Halduskoostöö seaduses (edaspidi HKS) on sätestatud eraisikutele avalike ülesannete volitamise regulatsioon. Halduskoostöö seaduse § 3 lg 4 sätestab, et haldusülesande täitmiseks volitamise korral võib sõlmida tsiviilõigusliku lepingu, kui seadus ei näe ette üksnes halduslepingu sõlmimist, kui lepinguga ei reguleerita avaliku teenuse kasutaja või muu kolmanda isiku õigusi ega kohustusi, kui riiki või kohalikku omavalitsust ei vabastata tal lasuvatest kohustustest ja ülesande täitmisel ei kasutata täidesaatva riigivõimu volitusi. Riigikohus on oma 16.02.2010 otsuses nr 3-3-4-1-10 leidnud, et avalikke ülesandeid (haldusülesandeid) võib õiguslikult määratleda kui vahetult seadusega või seaduse alusel haldusinstitutionidele pandud ülesandeid või ülesandeid, mis on tõlgendamise teel vastavast õigusnormist tuletatud. Avalik ülesanne ei tähenda tingimata seda, et tegemist peab olema täidesaatva riigivõimu volituse kasutamisega. Seadusandja võib avaliku ülesandena

---

<sup>17</sup> K. Merusk, V. Olle. On Assignment of Local Government Tasks to the Private Sector in Estonia. *Juridica International* 2009/XVI, lk 34.

<sup>18</sup> E. Kergandberg, P. Blankin jt (koost). *Averus – avaliku ja erasektori koostöö*, AS Äripäev 2011, lk 13.

määratleda ka kinnipeetavale normaalsete elutingimuste loomise ja tagamise. Avaliku ülesande olemus ei muutu sellest, et seda ülesannet täidab eraõiguslik isik.<sup>19</sup>

### **1.1.2. Avalik ülesanne eraõiguslikus vormis**

Ka halduse omavajaduste katmine on haldusülesanne, mille omapära seisneb haldusorgani või halduse kandja enese vajaduste tagamises, et tegelike ehk väljapoole suunatud haldusülesannete täitmine saaks toimuda võimalikult efektiivselt.<sup>20</sup> Avalik ülesanne ei tähenda tingimata seda, et tegemist peab olema täidesaatva riigivõimu volituse kasutamisega. Seadusandja võib avaliku ülesandena määratleda näiteks ka kinnipeetavale normaalsete elutingimuste loomise ja tagamise. Avaliku ülesande olemus ei muutu sellest, et seda ülesannet täidab eraõiguslik isik.<sup>21</sup> Avalike ülesannete erasektorile üle andmise peamine eesmärk on lootus selle tegevuse pealt raha säästa, kuid see-eest saada parema kvaliteediga teenust. Erasektor on eelduslikult efektiivsem ja omab spetsiaalseid teadmisi, mida avalikus sektoris napib.<sup>22</sup> Erasektori kaasatus ei tohi loomulikult kahjustada avalikke huve ega ka nende inimeste huve, kellele teenus on suunatud. Erasektori kaasamine ei tohiks ka tuua kaasa või motiveerida avaliku sektori ebaefektiivsust ehk mitte lasta tekkida minnalaskmismeeleolul. Näiteks on Suurbritannias kohalikule omavalitsusele ülesannete delegeerimine otseses seoses teenuse hinnaga ning omavalitsus on kohustatud haldusteenuse osutamise delegeerima erasektorile, kui omavalitsus ei suuda seda pakkuda parima hinnaga.<sup>23</sup> Arvestada tuleb ka üksnes seadusega teatud riigi intsitutsioonidele kuuluvate ülesannetega, mille delegeerimine teistele riigivõimu institutsioonidele ei ole lubatud, rääkimata nende üle andmisest eraõiguslikust isikutele. Sellisteks ülesanneteks on Eestis näiteks (teede)infrastruktuur või sisejulgeoleku tagamine<sup>24</sup>.

Avalike ülesannete täitmine eraõiguslikus vormis viisil, kus haldusorgan tegutseb samaväärsena kui eraõiguslik isik, on jagatav veel omakorda kolme alagruppi järgnevatel juhtudel:

---

<sup>19</sup> RKEKm 16.02.2010, nr 3-3-4-1-10, p 6.

<sup>20</sup> H. Maurer (koost), Haldusõigus, ääremärkus 7, lk 26.

<sup>21</sup> RKHKo 14.12.2011, nr 3-3-1-72-11, p 8.

<sup>22</sup> N. Parrest, Constitutional Boundaries of Transfer of Public Functions to Private Sector in Estonia, *Juridica International* 2009/XVI, lk 45.

<sup>23</sup> D. Foulkes. *Administrative Law*. Seventh edition. Butterworths, London, Dublin, Edinburgh 1990, lk 414.

<sup>24</sup> F. Schoch. Die staatliche Einbeziehung Privater in die Wahrnehmung von Sicherheitsaufgaben, *Juridica International* 2009/XVI, 4.1. Privatisierungsverbote, lk 16, 19.

1. Halduse omavajaduste katmine, mis olemuselt on samuti haldusülesanne. Haldusorgani omavajaduste katmine teenib haldusorgani tegelike ehk väliseid haldusülesandeid ja loob materiaalsed eeldused töövahendite ja keskkonna näol haldusülesannete täitmiseks. Näiteks on omavajaduse katmiseks tühjaks saanud printeri tooneri täitmine või kirjutusvahendite hankimine.<sup>25</sup>
2. Halduse tulunduslik majandustegevus, kus riik võtab ettevõtjana majandustegevusest osa näiteks läbi aktsiaseltside või osaühingute, mis kuuluvad vähemal või suuremal määral riigile.<sup>26</sup>
3. Haldusülesannete täitmine eraõiguslikus vormis, mis tähendab otseste haldusülesannete täitmist eraõiguslikus vormis. See saab olla võimalik vaid piiratud vormis ja ulatuses. Näiteks võib kohalik omavalitsus korraldada veemajandust, parkimist või lasta seda teha mõnel aktsiaseltsil.<sup>27</sup> Tõsi, Eesti seadusandja on lahendanud veemajanduse ja kanalisatsiooni ja kaugkütte haldamise küsimuse viisil, kus põhimõtteliselt on kohalik omavalitsus kohustatud ülesande eraõiguslikele isikutele üle andma riigihanke korras ja viisil või looma selleks avalik õigusliku juriidilise isiku. Halduskoostöö seadus § 12 ja 14 kohustavad läbi viima selleks ka riigihanke. Organisatsiooniliselt võib see toimuda nii, et antakse üle erakapitalil äriühingule või avaliku võimu poolt loodud äriühingule. Ülesande üleandmiseks on vajalik seadusandja volituse olemasolu.

Nii mõnigi kord tuleb ametiasutuse tegevuse suhtes kohaldada üheaegselt nii era- kui ka avaliku õiguse norme. Selline olukord võib tekkida tavaliselt riigi, kohaliku omavalitsuse või muu avalik-õigusliku juriidilise isiku osalemisel eraõiguslikes suhetes, aga ka suhetes, mida seadus ega mõni muu õigusakt ei loe haldusõiguslikuks. Eraõiguslikus suhetes osalemine tähendab, et nendes suhetes kehtivad haldusorgani suhtes ka eraõigusest tuntud põhimõtted, nagu seda on võrdne kohtlemine, ettevõtlusvabadus, *pacta sunt servanda* ja lepinguvabadus. Riigikohus on oma 14. detsembri 2011 otsuses nr 3-3-1-72-11<sup>28</sup> viidanud 20. detsembri 2001. a otsusele asjas nr 3-3-1-15-01, kus leiti, et era- ja avalikku õigust ei ole praktikas võimalik üksteisest täielikult lahutada. Paljudel juhtudel tuleb ametiasutuste tegevuse suhtes kohaldada üheaegselt nii era- kui ka avaliku õiguse norme. Selline olukord võib kujuneda avalik-õigusliku juriidilise isiku osalemisel eraõiguslikes suhetes, sest ka neis suhetes peab avalik-

---

<sup>25</sup> Hartmut Maurer, Haldusõigus. Üldosa, 14., ümbertöötatud ja täiendatud trükk. Tallinn: Juura 2004, ääremärkus 7, lk 25.

<sup>26</sup> Hartmut Maurer, ääremärkus 8, lk 26.

<sup>27</sup> Hartmut Maurer, ääremärkus 9, lk 27.

<sup>28</sup> RKHKo 14.12.2011, nr 3-3-1-72-11, p 12.

õiguslik juriidiline isik arvestama põhiõigustega, proportsionaalsuse, võrdse kohtlemise, õiguspärase ootuse ja teiste avaliku õiguse põhimõtete ja normidega. Sõlmitav leping ise või lepingu poolte vaheline õigussuhe avalik-õiguslikuks sellest siiski ei muutu. Poolte vahelised lepinguõiguslikud vaidlused jäävad tsiviilõiguslikuks ka siis, kui üheks pooleks on avalik-õiguslik juriidiline isik. Küsimus võib seisneda üksnes selles, millises osas tuleb tsiviilõigusliku lepingu tingimusi muuta nii, et need sobiksid kokku avaliku õiguse põhimõtetega ega kahjustaks avalikke huve.

On võimalik eristada kahte peamist tüüpi haldusorgani eraõiguslikus suhtes osalemist. Halduse kandja kas kasutab eraõiguslikke norme teatud funktsioonide tagamiseks või teine võimalus on, et ta asutab ise eraõigusliku isiku ja osaleb selle kaudu. Lisaks on halduse kandjal ka võimalik võimuvolituste delegeerimine eraõiguslikule isikule, kuid see protsess toimub peamiselt avalik-õiguslike normide alusel.

### **1.1.3. Avalike ülesannete täitmisel kasutavad halduse kandja tegevuse väljenduse tüübid**

Oma haldusfunktsioonide täitmisel kasutab halduse kandja lisaks haldusaktide, määruste andmisele ja toimingute sooritamisele ning halduslepingutele ka era- ehk tsiviilõiguslikke lepinguid. Haldusülesannete täitmisel eraõiguslikus vormis on loomulikult lubatud kasutada näiteks halduslepingut või anda haldusakt. Kui haldusorgan korraldab tänavavalgustuse hooldust linnas, siis ta võib seda lasta teha eraõiguslikul ettevõttel<sup>29</sup> või teha seda ise, sõlmides hanke korras eraldi varustajatega ja paigaldajatega otse tsiviilõiguslikud hankelepingud<sup>30</sup>. Seega on haldusorgani osalusega tsiviilõiguslikus lepingus käesoleva töö kontekstis olulised järgnevad halduse kandja tegevust väljendavad põhimõisted: haldusakt, tehing, leping.

#### **1.1.3.1. Haldusakt**

Haldusaktiks, mille peale võib kohtumenetluses kaevata, on avalik-õiguslike haldusülesannete täitva asutuse, ametniku või muu isiku korraldus, käskkiri, otsus, ettekirjutus või muu õigusakt, mis on antud avalik-õiguslikes suhetes üksikjuhtumi

---

<sup>29</sup> Näiteks haldusorgani ja ettevõtja vahel on kas halduslepinguline suhe või on ülesanded pandud haldusaktiga. Ettevõtja lepingud omakorda varustajatega on eraõiguslikud.

<sup>30</sup> Hankelepingu olemust on analüüsinud Mari Ann Simovart. Vt näiteks M. A. Simovart. Riigihankelepingu ebamõistlike tüüptingimuste tühisus kui ebaõiglaste lepingutingimuste regulatsiooni näide. – Juridica 2008/1, lk 29. Eestis on riihankelepingud tavaliselt tsiviilõiguslikud lepingud.

reguleerimiseks haldusmenetluse seadus<sup>31</sup> § 51 lg 1, 2 kohaselt. Tegevus kujutab endast haldusakti, kui täidetud on ühealgselt järgmised tingimused: tegutsevaks subjektiks on haldusorgan, tegevus toimub avalik-õiguslikus suhtes, tegevus kujutab endast tahteavaldust õigussuhte reguleerimiseks, tahteavaldus on ühepoolne, reguleeritakse üksikjuhtumit, regulatsioon on suunatud haldusvälisele isikule. Haldusakte annavad välja haldusorganid või teatud piirangutega ka muud halduse kandjad. Halduse kandja termini sisustab autor kui riiki ja kohalikku omavalitsust ning ka eraõiguslikke isikuid hõlmava tervikmõistena. Piirangutega võib eraõiguslik isik olla halduse kandja juhul, kui eraisikule on seadusega või seaduse alusel üle antud avaliku võimu volituste täitmine.<sup>32</sup> Haldusmenetluse seaduse § 98 lg 1 järgi võib haldusaktide asemel sõlmida ka halduslepinguid.

### **1.1.3.2. Tehing**

Tehingu mõiste tuleneb tsiviilseadustiku üldosa seaduse<sup>33</sup> § 60 lõikest 1 ja on õigustoiming, mis suunatud tsiviilõiguste ja kohustuste tekitamisele, muutmisele, lõpetamisele. Haldusorgani jaoks tähendab see haldusorgani tahet astuda tsiviilõiguslikku suhtesse pakkujaga ning sealjuures võtta endale tsiviilõiguslikud õigused ja kohustused. Selline tahe on lepingu sõlmimisel pakkumuseks või nõustumuseks.<sup>34</sup>

### **1.1.3.3. Leping**

Lepinguid eelistatakse haldusaktidele tihti seetõttu, et lepinguga on võimalik korraldada õiguslikke suhteid paremini kui haldusaktiga<sup>35</sup>. Esineb küsimusi, mis nõuavad läbirääkimisi või juhtudel, kus teiseks pooleks on võrdväärse positsiooniga partneri, halduskandja, on leping kahtlemata kõige mõistlikum õigussuhete reguleerimise viis. Lepingu õiguslik iseloom määratakse kindlaks sealjuures lepingu eseme kaudu. Asjaolu, et üks lepingupooltest või isegi mõlemad on avalik-õiguslikud haldusekandjad, ei anna veel alust eeldada, et tegemist on halduslepinguga. Samuti ei sõltu lepingu avalik või eraõiguslik iseloom otseselt

---

<sup>31</sup> Haldusmenetluse seadus. 06.06.2001. - RT I 2001, 58, 354 ... RT I, 23.02.2011, 8.

<sup>32</sup> A. Aedmaa, E. Lopman, N. Parrest, I. Pilving, E. Vene (koost). Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli kirjastus 2004, lk 249.

<sup>33</sup> Tsiviilseadustiku üldosa seadus. 27.03.2002. - RT I 2002, 35, 216 ... RT I, 06.12.2010, 12.

<sup>34</sup> Kalle Merusk. Halduslepingu vaidlustamine halduskohtus: probleemid ja võimalikud lahendused. Iuridica 1999/IX, lk 457-461.

<sup>35</sup> L. Kanger. Haldusleping Eesti kohtupraktikas. Kohtupraktika analüüs. Tartu: Riigikohus, õigusteabe osakond 2010, lk 15.

ametiasutuse tahtest, vaid on mõõdetav objektiivsetest ehk lepingus sisalduvatest kriteeriumidest. Näiteks võib üks omavalitsus teisele omavalitsusele midagi müüa ja pealkirjastada lepingu halduslepinguna, kuid olemuselt jääb leping tsiviilõiguslikuks müügilepinguks. Loomulikult peab arvestama siin ka õigusaktidega, mis sellist suhet avalikus õiguses reguleerivad, kuid tehingu iseloom on siin puhtalt eraõiguslik. Ka halduskoostöö seaduse § 3 lõige 1 lubab kasutada õigusaktidega lubatud haldusülesannete delegeerimiseks halduslepinguid. Sama paragrahvi lõige 4 võimaldab haldusülesande täitmiseks volitamise korral sõlmida tsiviilõigusliku lepingu, kui seadus ei näe ette üksnes halduslepingu sõlmimist, lepinguga ei reguleerita avaliku teenuse kasutaja või muu kolmanda isiku õigusi ega kohustusi, riiki või kohalikku omavalitsust ei vabastata tal lasuvatest kohustustest ja ülesande täitmisel ei kasutata täidesaatva riigivõimu volitusi. Kui lepingust selgelt ei nähtu poolte tahe sõlmida tsiviilõiguslik leping, eeldatakse, et tegemist on halduslepinguga.

#### **1.1.4. Haldusleping**

Haldusmenetluse seaduse § 95 sätestab halduslepingu mõiste. Selle kohaselt on haldusleping kokkulepe, mis reguleerib haldusõigussuhteid. Haldusmenetluse seaduse § 96 lõige 1 sätestab, et halduslepingu võib sõlmida kas üksikjuhtumi või piiritlemata arvu juhtumite reguleerimiseks. Halduslepingus on vähemalt üheks selle pooleks riik, kohaliku omavalitsuse üksus, muu avalik-õiguslik juriidiline isik, eraõiguslik juriidiline isik või füüsiline isik, kes seaduse alusel täidab avaliku halduse ülesandeid. Haldusleping on õigusinstrument, milles on püütud ühendada nii avalik-õiguslikule haldusaktile kui ka eraõiguslikule lepingule iseloomulikke tunnuseid, muutes nõnda ka haldustegevuse universaalsemaks<sup>36</sup>.

Halduslepingu liigid jagunevad<sup>37</sup>:

- \*koordinatsiooniline ja subordinatsiooniline haldusleping,
- \*piiritlemata arvu juhtumeid reguleeriv haldusleping,
- \*avalike ülesannete iseseisvaks täitmiseks volitamine halduslepingu alusel

Halduslepingu mõiste tekkis Eesti õiguskorda 21. juunil 1993 vastu võetud halduskohtumenetluse seadustiku<sup>38</sup> (edaspidi HKMS) jõustumisel. Selle § 3 lg 1 p 3 järgi kuulus halduskohtu pädevusse halduslepingutest tulenevate vaidluste lahendamine ja § 4 lg 2

---

<sup>36</sup> A. Aedmaa, jt. Haldusmenetluse käsiraamat, lk 434.

<sup>37</sup> A. Aedmaa, jt. Haldusmenetluse käsiraamat, lk 435.

<sup>38</sup> Halduskohtumenetluse seadustik. 27.01.2011. - RT I, 23.02.2011, 3 ... RT I, 28.12.2011, 7.

järgi võis halduskohtusse pöörduda ka halduslepingust tuleneva vaidluse lahendamiseks.<sup>39</sup> Praegu kehtivaga HKMS § 8 lg 4 sarnaselt oli kohtualluvuse osas reguleeritud, et halduslepingust tulenevad vaidlused alluvad sellele halduskohtule, kelle tööpiirkonnas toimub lepingu täitmine. Halduslepinguga või seadusega võidi ja võidakse aga sätestada ka nende vaidluste teistsugune kohtualluvus (HKMS § 6 lg 3). Halduslepingu legaalseaduse definitsiooni HKMS-is ei sisaldunud. Õiguslik olukord täpsustus oluliselt, kui 1. jaanuaril 2002 jõustus haldusmenetluse seadus, mille 7. peatükk reguleerib halduslepingutega seonduvat.<sup>40</sup>

Eelnevas alapunktis peatus autor halduse kandja tahteavalduste tüüpide olemuse avamisel. Ka halduslepingu juures on äärmiselt oluline selle tahteavalduse mõiste. Tahteavaldus väljendab sarnaselt tsiviilõigusliku lepinguga avalduse tegija soovi tuua avaldusega kaasa õiguslikke tagajärgi (otsene tahteavaldus) või väljendub see teos, millest võib järeldada tahet tuua kaasa õiguslik tagajärg (kaudne tahteavaldus). Välistatud ei ole isegi vaikimise või tegevusetuse kaudu tehtud tahteavaldused, eelduseks on vaid tahteavalduse sellise vormi tulenemine seadusest, isikute kokkuleppest või nendevahelisest praktikast. Avaliku õiguse kontekstis on tahteavalduseks haldusorgani või haldusvälise isiku (menetlusosalise) poolt antud haldusõigussuhtes (vahetult) õiguslike tagajärgede loomisele suunatud avaldus.

Sõltuvalt lepingu reguleerimisesemest ehk lepingu sisust saab eristada subordinatsioonilisi ja koordinatsioonilisi halduslepinguid. Subordinatsioonilistel lepingutel on halduse kandja teisest lepingu poolest kõrgemal positsioonil. Koordinatsiooniliste lepingute puhul on tegemist sarnase staatusega isikute vahel, see tähendab, et õiguslikku alluvust ei ole.<sup>41</sup> Subordinatsiooniliste<sup>42</sup> halduslepingute piiritlemisel eraõiguslikest lepingutest probleeme ei teki, sest eraõiguslikke suhteid ei saa reguleerida haldusakti abil. Koordinatsioonilise halduslepingu (konkreetses õigussuhte reguleerimine ei ole haldusakti abil võimalik, õigussuhe saab peaaesjalikult tekkida vaid kokkuleppe saavutamisel) piiritlemisel saab määravaks see, kas lepingu esemeks oleva sooritusega teenitakse avalikke eesmärgi otseselt või üksnes kaudselt. Üheks näiteks avalike huvide kaudselt teenimisest võib tuua kontoriruumide

---

<sup>39</sup> A. Aedmaa, jt. Haldusmenetluse käsiraamat, lk 427-428.

<sup>40</sup> A. Aedmaa, N. Parrest. Haldusleping. Riigikantselei ja Sisekaitseakadeemia, Tallinn 2004, lk 7. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.riigikantselei.ee/failid/Haldusleping.pdf> (15.01.2012).

<sup>41</sup> Vt täpsemalt töö lk 4.

<sup>42</sup> Juhtudel, kui haldusakti andmise asemel sõlmitakse sama õigussuhte reguleerimiseks haldusleping.

rentimine, büroomööbli ost. Suurem osa halduse poolt sõlmitavaid lepinguid ongi eraõiguslikud.<sup>43</sup>

Haldusleping on vajalik, et muuta haldustegevus paindlikumaks ning erinevate olukordadega paremini arvestavaks. Halduslepingu sisuline tähendus seisneb asjaolus, et haldusorganid võivad avalik-õiguslikke suhteid tekitades, muutes ning lõpetades loobuda üksnes ühepoolsete haldusaktide andmisest, sõlmides haldusaktide andmise asemel mitmepoolse halduslepingu. Nõnda asendub haldustegevuses seni peamiselt esinenud ühepoolse otsusena toimuv õigusaktide andmine mitmepoolse lepinguna toimuva halduslepingu sõlmimisega. Halduslepingu puhul on aga lepingu jõustumine vahetult seotud nii haldusorgani kui ka menetlusosalise tahteavalduse ning nende vastastikkuse kooskõlaga, mistõttu menetlusosalisel on võimalik tavalisest enam menetluse käiku mõjutada. Halduslepingu puhul esineb reeglina vähem vaidlusi õigusakti kehtivuse ning õiguspärasuse teemal, sest halduslepingule nagu ka tavalisele lepingule allkirja andes võib eeldada, et pooled on lepingu sisuga tutvunud. Haldusleping on olemuselt lõpptulem, millele eelnevalt võib juba ise eeldada läbirääkimisi lepingu tingimuste üle. Halduslepingu puhul on eriti oluline volitusnormi olemasolu aga suhte iseloom ning seda õigussuhet iseloomustab haldusorgani kõrgem positsioon teise lepingu poole suhtes.

Haldusmenetluse seaduse § 97 lg 2 järgi peavad haldusakti andmise asemel sõlmitud halduslepinguga isikule pandavad kohustused olema vastavuses lepingu eesmärgiga ja lepingust tulenevate haldusorgani kohustustega. Liina Kanger on arvanud, et üksikjuhtumit puudutavate halduslepingute tarvis antud sätte lisamine on lisakaitseks halduse omavoli vastu, millega muu hulgas rõhutatakse, et volitusnormi olemasolul tagatakse kohustuste vastavus ning eesmärgipärasus juba volitusnormi nõudmistest tulenevalt niikuinii. Ta on veel leidnud, et HMS-i halduslepingu peatükk ei ole üles ehitatud nii loogiliselt, et oleks võimalik hõlpsalt üles leida üht või teist liiki halduslepinguid puudutavaid nõudmisi. Erisätted paiknevad hajali.<sup>44</sup> Autor on sellega nõus, sest kui vaadata halduslepingu instituuti sisustavat osa, siis ainuüksi haldusmenetluse seaduse sätetest lähtumisel oleks vead paratamatud. Halduslepingu instituudi kasutamisel on paratamatuks osaks näiteks halduskoostöö seadus, võlaõigusseadus, ja teised valdkondlikud seadused, mis sätestavad haldusmenetluse seaduses toodud halduslepingu kohaldamise üldpõhimõtetest olulisi erisusi, kuid millele pole otseselt viidatud.

---

<sup>43</sup> M. Hirvoja, Haldusleping. Mõiste, kasutusala ning mõned olulised õiguslikud jooned, *Juridica* 1999/VII, I 3, lk 323-334, p 3.

<sup>44</sup> L. Kanger. Haldusleping Eesti kohtupraktikas, lk 11.



### 1.1.5. Tsiviilõiguslik leping

Era- ehk tsiviilõiguslik leping on pooltevaheline tavaliselt kirjalikult vormistatud ja õiguslikult siduv kokkulepe kahe või enama osapoole vahel. Dr Helmut Köhler on lepingut defineerinud kui üksteisest enamasti erinevate üksikhuvide koordineerimise õiguslikku vahendit, kui üksmeelne õiguslikult siduv reguleering kahe või enama isiku vahel. Oma õiguslikult struktuurilt on leping mitmepoolne tehing, mis koosneb vähemalt kahest sisulises kooskõlas olevast tahteavaldusest. Tsiviilõiguslik leping loob asjaosaliste vahel õigused ja kohustused hüvede vahendamise valdkonnas (ostmine või tööde ja teenuste tellimine).<sup>45</sup>

Lepingu õigusliku iseloom tuleb määratleda objektiivsete kaalutluste alusel, lähtudes sellest, kas lepingu reguleerimisesemeks on pigem eraõiguslikud või avalik-õiguslikud suhted. Konkreetse vormi valik võib lähtuda erinevatest kriteeriumidest: seaduse sõnastus – kui seaduses on otsesõnu viidatud lepingu avalik-õiguslikule või eraõiguslikule vormile, siis peab haldusorgan vastavat vormi järgima (nt sõnastus ‘... sõlmitakse haldusleping ...’); lepingu ese – lepingu olemus tuvastatakse lepingu sisust lähtuvalt, nt kui lepingu ese on avalik-õiguslikest normidest tulenevate kohustuste täitmine, leping sõlmitakse haldusakti andmise asemel, leping puudutab isiku avalik-õiguslike õigusi ja kohustusi ja nii edasi, siis on tegemist halduslepinguga.<sup>46</sup>

Siiski on erasektori kaasamine haldusülesannete täitmisesse tsiviilõigusliku lepingu vormis täiesti võimalik (kuigi kui seda otseselt ei väljendata, käsitletakse sellisel puhul lepingut halduslepinguna). Erasektori kaasamisel avalike ülesannete täitmisele tsiviilõigusliku lepingu alusel tuleb lähtuda riigihangete seadusest, võlaõigusseadusest, tsiviilseadustiku üldosa seadusest ja arvestada konkurentsi reegleid, samas ka halduskoostööseaduses sätestatuga ja loomulikult lepingu objekti valdkonna spetsiifiliste normidega kui need olemas on.<sup>47</sup> Halduskoostöö seaduse § 3 lg 4 sätestab, et haldusülesande täitmiseks volitamise korral võib sõlmida tsiviilõigusliku lepingu, kui: 1) seadus ei näe ette üksnes halduslepingu sõlmimist, 2) lepinguga ei reguleerita avaliku teenuse kasutaja või muu kolmanda isiku õigusi ega kohustusi, 3) riiki, kohalikku omavalitsust ei vabastata temal lasuvatest kohustustest, 4) ülesande täitmisel ei kasutata täidesaatva riigivõimu volitusi.

---

<sup>45</sup> H. Köhler. Tsiviilseadustik üldosa õpik, lk 131.

<sup>46</sup> A. Aedmaa, N. Parrest. Haldusleping, lk 12.

<sup>47</sup> E. Kergandberg, P. Blankin jt. Aversus – avaliku ja erasektori koostöö, lk 20.

Tsiviilõiguslikud lepingud alluvad olemuselt nii tsiviilõigusest tuntud, kui ka riigihangetele kohalduvatele üldistele põhimõtetele sealhulgas haldusemenetluse üldistele põhimõtetele.

Kuigi täpselt kindlaksmääratud ja formaliseeritud menetlusreeglitel on väga oluline roll riigihankemenetluses osalevate isikute võrdse kohtlemise eesmärgi tagamiseks,<sup>48</sup> ei piirdu riigihanke üldpõhimõtetest juhendumise kohustus siiski mitte ajaliselt ega lepingueelse suhte liigi poolest ainult hankemenetlusega. Üldpõhimõtetest tuleb juhinduda ka ilma formaalse menetluseta toimuvates suhetes. Samuti on üldpõhimõtted siduvad hankelepingu sõlmimise järel, seal hulgas riigihanke igas etapis.<sup>49</sup>

Keerulisem on olukord teenuste osutamisel. Kui teenuse osutamisel ei piirata haldusväliste isikute subjektiivseid õigusi (nt omavalitsus tellib eraõiguslikult isikult avalike teede lumekoristuse või kinnisvara haldamise teenuse, aga ka näiteks uue kontoritarkvara arendamise), on tegemist enamasti eraõigusliku suhtega, mille reguleerimiseks sõlmitakse tsiviilõiguslik leping. Kui teenuse osutamisel piiratakse teise lepingu poole õigusi või seatakse talle kohustusi, on tegemist halduslepinguga, millele kohalduvad juba eelpool mainitud nõuded. Näiteks Prantsusmaal on riigi poolt sõlmitavad tsiviililepingud, kaasa arvatud hankelepingud, oma olemuselt võrdsustatud halduslepingutega, mida reguleerib eraldi õiguslik regulatsioon ja mida vaidlustatakse samuti halduskohtus.<sup>50</sup> Eestis tuleb lepingu olemuse kindlakstegemisel lähtuda lepingu sisust kui eelduslikult lepingu kandvaimast osast. Meie riigi väiksuse tõttu ei teki halduse kandjatel tsiviilõiguslike lepingute sõlmimise ja täitmise osas vajadust nõuda selle instituudi eraldi reguleerimist või halduslepingu alla „sulandamist.“ Nagu öeldud ei või haldus- ega tsiviilõigusliku lepinguga üle anda riigi tuumikfunktsioone nagu seda on näiteks karistusvõimu instituut<sup>51</sup>.

Olgugi, et haldusleping reguleerib haldusõigussuhteid, ei tähenda selline järeldus veel, nagu oleks haldusorganite pädevuses ainuüksi avalik-õiguslike halduslepingute sõlmimine. Haldusorgan võib olla ka eraõiguslikes õigussuhetes võrdväärselt lepingupartneriks, see aga tekitab küsimuse, millal on tegemist avalik-õigusliku ja millal eraõigusliku lepinguga. Vastusest sellele küsimusele sõltub muuhulgas rakendatavate õigusnormide valik, lepingu muutmise ja kehtetuks tunnistamise alused ning kohtualluvuse valik. Riigikohus on leidnud, et HKS § 3 lg 4 kohaselt on avaliku ülesande (haldusülesande) täitmine võimalik delegeerida

---

<sup>48</sup> RKHKo 10.05.2007, nr 3-3-1-100-06, p 14.

<sup>49</sup> M. A. Simovart. Lepinguvabaduse piirid riigihangetes: Euroopa Liidu hankeõiguse mõju Eesti eraõigusele. Tartu: Tartu Ülikooli kirjastus 2010, lk 26.

<sup>50</sup> M. A. Simovart. Lepinguvabaduse piirid riigihangetes: Euroopa Liidu hankeõiguse mõju Eesti eraõigusele, lk 33.

<sup>51</sup> E. Kergandberg, P. Blankin jt. Averus – avaliku ja erasektori koostöö, lk 13.

eraõiguslikule isikule ka tsiviilõigusliku lepingu alusel HKS § 3 lg-s 4 sätestatud tingimustel.<sup>52</sup>

Tsiviilõiguslike lepingute puhul on kohalikud omavalitsused avalike teenuste delegeerimisel kohustatud järgima RHS § 10 lõiget 2. Riigihangete seaduse mõttes on tegemist teenuste tellimisega. Teenused, millele RHS kohaldatakse on ära toodud seaduse lisas 2<sup>53</sup>, samuti on seaduse kohaldamine sõltuv riigihangete piirmääradest. Teenuste tellimisel, mis ei ole RHS § 3 kohaselt mõjualas või jäävad allapoole piirmäärasid, tuleb siiski järgida riigihangete korraldamise üldpõhimõtteid, milledeks on säästlikkus, läbipaistvus ja kontrollitavus, pakkujate võrdne kohtlemine, konkurentsi kasutamine, huvide konflikti vältimine ja keskkonnasäästlikkus.<sup>54</sup> Praktikas lisandub siia ka mitme pakkumise küsimine.

Halduskoostöö seaduse § 5 lg 1 järgi tuleb juriidilise ja füüsilise isiku juures haldusülesannete täitmisel arvestada veel järgmiste tingimustega:

- 1) haldusülesande täitmine juriidilise või füüsilise isiku poolt on majanduslikult põhjendatud, arvestades muu hulgas ülesande riigi või kohaliku omavalitsuse poolt täitmiseks volitamiseks, võimalikuks rahastamiseks ning järelevalveks tehtavaid kulusi;
- 2) haldusülesande täitmiseks volitamine ei halvenda selle täitmise kvaliteeti;
- 3) haldusülesande täitmiseks volitamine ei kahjusta avalikke huve ega nende isikute õigusi, kelle suhtes haldusülesannet täidetakse.

#### **1.1.6. Kontsessioonleping**

Eesti Õigekeelsussõnaraamat<sup>55</sup> sätestab mõiste „kontsessioon“ tähenduse kui mööndus, järeleandmine; maj lepinguline luba riigi loodusvarade, tööjõu vm kasutamiseks. Riigihangete seaduse<sup>56</sup> § 6 sätestab kontsessioonina lepingu, mille ese on sama, mis käesoleva seaduse § 4 lõikes 3 nimetatud ehitustööde hanketingul ja mille kohaselt seisneb tasu samas lõikes

---

<sup>52</sup> RKÜKo 16.02.2010, nr 3-3-4-1-10, p 6.

<sup>53</sup> Lisa 2 Riigihangete seaduse juurde „Riigihangete seaduse § 4 lõikes 5 nimetatud teenused.“ - RT I 2007, 15, 76 ... RT I, 14.02.2012, 2.

<sup>54</sup> Praxis. Kohaliku omavalitsuse üksuste avalike teenuste lepinguline delegeerimine kodanikeühendustele. Siseministeeriumi raport, Tallinn juuli 2009, lk 19. Kättesaadav arvutivõrgus: [http://www.siseministeerium.ee/public/SIMDEL\\_raport.pdf](http://www.siseministeerium.ee/public/SIMDEL_raport.pdf) (05.04.2012).

<sup>55</sup> Eesti õigekeelsussõnaraamat ÕS 2006. Otsingsõna „kontsessioon“. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.eki.ee/dict/qs/index.cgi?Q=kontsessioon&F=M> (01.11.2011).

<sup>56</sup> Riigihangete seadus 24.01.2007. - RT I 2007, 15, 76 ... RT I, 14.02.2012, 2.

nimetatud tegevuse eest kontsessioonäärile antud ehitise ekspluateerimise õiguses või selles õiguses koos hankija rahalise maksega või teenuste konstessiooni osas lepinguga, mille esemeks on seaduse lisas 2<sup>57</sup> nimetatud teenuste tellimine ja mille kohaselt tasu teenuse osutamise eest seisneb kontsessioonäärile antud õiguses osutada seda teenust ja saada selle teenuse kasutajatelt tasu teenuse osutamise eest või selles õiguses koos hankija rahalise maksega.

Euroopa Kohus on 10. septembri 2009. aasta asjas C-206/08 nentinud, et kui teenuseid puudutava lepingu raames ei maksa lepingupartnerile otseselt tasu hankija, vaid tal on õigus võtta kolmandatelt isikutelt tasu, piisab lepingu liigitamiseks „teenuste kontsessiooniks” direktiivi 2004/17<sup>58</sup> artikli 1 lõike 3 punkti b tähenduses juhul, kui lepingupartner võtab täielikult või vähemalt suures osas üle hankijale kuuluva teenuse osutamisega seotud riski, isegi kui see risk on algusest peale oluliselt piiratud kõnealuse teenuse avalik-õigusliku laadi tõttu.<sup>59</sup>

Kontsessioonleping ei ole oma olemuselt „puhas“ haldusleping ega tsiviilõiguslik leping, vaid kahe viimase hübriid, mis autori arvates vastab pigem halduslepingu tunnustele ja seeläbi võib olla vaidlustatav halduskohtus. Paljugi määrab ära lepingu sisu. Samas kui vaidlustatakse osa, mis oma olemuselt on sõltumatu riigihanke menetluse protsessist ja vaidlus vastab tsiviilõiguslikele tunnustele, võib leping olla vaidlustatav ka tsiviilkohtus.

Riigikohtu halduskolleegium märkis, et kontsessioonlepingute tunnuseid sisaldavad lepingud, millega avalik võim annab eraõigusliku isiku kasutusse olulise avaliku ressursi, milleks antud juhul olid tänavad või tänavaga piirnevad maa-alad, lubades sinna paigutada rajatisi, mida kasutatakse tasu eest või tasuta nii avalikes kui ka erahuvides, kusjuures lepingust tulenevad riskid lasuvad eraõiguslikul lepingupoolel. Vaidlustatud lepingute preambula sisaldab viiteid avaliku võimu ülesannetele, mida lepingu kaudu täidetakse.<sup>60</sup>

---

<sup>57</sup> Lisa 2 Riigihangete seaduse juurde „Riigihangete seaduse § 4 lõikes 5 nimetatud teenused.“ - RT I 2007, 15, 76 ... RT I, 14.02.2012, 2

<sup>58</sup> Euroopa parlamendi ja nõukogu 31.04.2004. a direktiiv 2004/18/EÜ ehitustööde riigihankelistingute, asjade riigihankelistingute ja teenuste riigihankelistingute sõlmimise korra kooskõlastamise kohta.

<sup>59</sup> EKo 10.09.2009, C-206/08, *Wasser- und Abwasserzweckverband Gotha jt. vs. Eurawasser jt.* p 80.

<sup>60</sup> RKHKo 15.12.2005, nr 3-3-1-59-05, p 16

### **1.1.7. Tehingud haldusõiguses. Haldusorgan lepingu poolena.**

Riigikohtu üldkogu leidis 20.12.2002 aasta otsuses nr 3-3-1-15-01, et avalik õigus kui osa õiguskorrast on määratud reguleerima spetsiifilisi suhteid, mis kaasnevad avaliku võimu teostamisega. Avalik-õiguslik vaidlus eeldab igal juhul, et õigussuhte üks osapooltest oleks avaliku võimu kandja. Üldjuhul on selleks riik, kohalik omavalitsusüksus või muu avalik-õiguslik juriidiline isik. Avaliku võimu kandjaks võib olla ka avalikke ülesandeid täitev eraisik, kui seadusega või seaduse alusel on talle üle antud volitused avaliku võimu teostamiseks. Üldjuhul võib eeldada, et avalike ülesannete täitmine on reguleeritud avaliku õiguse normidega.<sup>61</sup>

Eestis viis Siseministeerium läbi uuringu kohalike omavalitsuste (avalike) ülesannete lepingulise delegeerimise kohta eraõiguslikele mittetulundusühingutele. Selle kohaselt on avalike teenuste delegeerimine mittetulunduslikele organisatsioonidele (MTÜdele) on kohalikes omavalitsustes küllaltki levinud praktika. Enam kui pooltes (ca 60%) kohalikes omavalitsustes teevad omavalitsused ja mittetulunduslikud organisatsioonid koostööd avalike teenuste osutamisel. Sellised Kohalikud omavalitsused hõlmavad ca 87% Eesti elanikest. Otseselt avalikke teenuseid delegeerivad ca 42% kohalikest omavalitsustest, ülejäänud 18% sõlmivad sellised lepingud, kus avalike teenuste osutamine on üks osa üldisemast lepingust või kus lepingu täitmise käigus faktiliselt osutatakse ka avalikke teenuseid. See tähendab, et kohalikud omavalitsused finantseerivad teenuseid paljudel erinevatel viisidel, seejuures teenust sageli selgelt määratlemata ja teenuse osutamisenä teadvustamata, nt tegevustoetuse, projektitoetuse, vara tasuta kasutamise, koos- töölepingute jms raames. Delegeeritakse otseselt kõige rohkem avalikke teenuseid sotsiaalvaldkondadest (44% kõigist delegeerimisjuhtudest), spordivaldkondadest (15%) ja kultuurivaldkondades (10%). Teenuse osutamist toetavaid lepinguid (nt tegevustoetust, vara tasuta kasutamine jms) aga sõlmitakse kõige enam spordi (34%) ja kohaliku elu arendamise (22%) valdkondades.<sup>62</sup> Uuringust selgub, et ka Eestis on delegeerimine üsna laialdaselt kasutatav.

### **1.1.8. Haldusõigusliku lepingu ja tsiviilõigusliku lepingu eristamise olulisus**

Saksakeelses õiguskirjanduses toonitatakse, et avalik-õiguslike ja tsiviilõiguslike lepingute eristamise materiaalõiguslikku tähendust ei maksaks üle hinnata. Seda põhjusel, et üldised

---

<sup>61</sup> RKEKo 20.12.2002, nr 3-3-1-15-01, p 11

<sup>62</sup> Praxis. Kohaliku omavalitsuse üksuste avalike teenuste lepinguline delegeerimine kodanikeühendustele, lk 7.

piirid avaliku võimu kandja tegutsemisele on näiteks planeerimisõiguse valdkonnas nii era- kui ka avalikõigusliku lepingu sõlmimisel suures osas samad. Erinevused tekivad eelkõige kohtukaebeõiguses.<sup>63</sup>

Halduskoostöö seaduse § 3 lõige 4 lubab sõlmida tsiviilõiguslikke lepinguid. Haldusmenetluse seaduse § 97 annab halduse kandjale õiguse sõlmida haldusakti asemel ka halduslepinguid. Lepingu eelistamine haldusaktile ning tsiviilõigusliku lepingu eelistamine halduslepingule aitab võimaluse korral vältida haldusorgani omavoli eraõigusliku isiku suhtes ja tagada nõnda ka Eesti Vabariigi põhiseaduse<sup>64</sup> (edaspidi PS) § 29 tuleneva ettevõtlusvabaduse põhimõtte realiseeritvust avalikus sektoris. Halduslepingu sisuline tähendus seisneb haldusorgani võimaluses avalik-õiguslikke suhteid tekitades, luues ning lõpetades kasutada haldusakti andmise kui ühepoolse ja jäiga otsuse asemel mitmepoolset koostööle orienteeritumat varianti. Need ei tundu teisele poolele nõnda peale surutud olevat. Vastupidi, teisele poolele peaks jääma mulje, et teda kaastakse protsessi võrdse partnerina.

Halduslepingu positiivse küljena saab rõhutada ka Eesti Vabariigi Põhiseaduse tasandil PS § 13 lõike 2 näol kajastamist leidnud avaliku võimu omavoli piiramise aspekti. Haldusorgan ei või endale võtta seadusevastaseid kohustusi. Halduslepingu sõlmimine saab toimuda üksnes pooltevahelise kokkuleppe korral ning seetõttu on haldusleping sobivaimaks õiguslikuks instrumendiks olukordades, kus avaliku võimu sekkumine ühepoolsete käskude ning keeldude vormis võib osutada ebaproportsionaalselt karmiks vahendiks või kus risk avaliku võimuomavoli ilmnemiseks on eriti suur.<sup>65</sup> Halduslepingu õiguslikust olemusest on selgelt tuletatav, et avaliku võimu teostamisega seotud ülesandeid võidakse üle anda eraisikule. Seega teiseks pooleks võib olla kas eraõiguslik juriidiline isik või füüsiline isik.

Hoolimata sellest, et halduslepingu tunnused on ära toodud haldusmenetluse seaduse 7. peatükis ja nende rakendamisel on abiks HKS § 3 lõikes 4 sätestatu ning tsiviilõigusliku lepingu tunnused on toodud tsiviilseadustiku üldosa seaduses ja võlaõigusseaduses, siis praktikas on tavaline nimetatud lepingute omavaheline põimumine. Parim lepingu eristamise kriteerium on autori hinnagul lepingu ese. Halduslepingu esemeks on avaliku ülesande täitmine, mis, nagu eelpool toodust selgus, on paljuski teoreetiline määratlus. Avaliku ülesande määratlusel lähtutakse sellest, kas seadusandja on tunnistanud selle avalikuks

---

<sup>63</sup> Baugesetzbuch (BauGB) § 11. Städtebaulicher Vertrag äärenumber 1–5. Arvutivõrgus kättesaadav: [http://www.sadaba.de/GSBT\\_BauGB\\_011\\_013.html](http://www.sadaba.de/GSBT_BauGB_011_013.html) (12.12.2011).

<sup>64</sup> Eesti Vabariigi põhiseadus. 28.06.1992. - RT 1992, 26, 349 ... RT I, 27.04.2011, 2.

<sup>65</sup> A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat, lk 434, 435.

ülesandeks või mitte. Näiteks kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses<sup>66</sup> on öeldud, millised on kohaliku omavalitsuse ülesanded, Vabariigi Valitsuse seaduses<sup>67</sup> millised on ministrite ja maavanemate ülesanded.<sup>68</sup> Seadus ütleb, et ülesanne on olemas ning et nimetatud halduse kandja peab ülesande täitmise tagama. Alati ei kohusta seadus halduse kandjat ülesannet ise täitma, vaid võimalik on ülesannete üle andmised kas haldusorgani enda poolt moodustatud juriidilisele isikule või haldusvälisele isikule. Teatud eriseadustes on ülesannete delegeerimine haldusorganile muudetud suisa kohustuslikuks<sup>69</sup>.

Koostöövõimalused on tsiiviilolepinguga paremad kui haldusolepinguga. Suurem osa haldusorgani poolt sõlmitavatest lepingutest on tsiviilõiguslikud. Nendest omakorda suurim osa on haldusorgani enda vajaduste katmiseks sõlmitud lepingud. Ülalpool loetles autor haldusolepingu sõlmimiseks vajalikud tingimused. Haldusoleping on mõeldud seaduses loetletud juhtudel haldusülesande ülenadmiseks era- või avalik-õiguslikule isikule ja vajab sõlmimiseks volitusnormi.

Lepingulise suhte määratlusest sõltub rakendatavate õigusnormide valik, lepingu muutmise ja kehtetuks tunnistamise alus ning ka kohtualluvus. Eraõiguslike lepingute sõlmimisel tuleb silmas pidada eelkõige konkurentsiõiguse piiranguid lisaks riigihangete üldpõhimõtetest. Haldusolepingu puhul tekib enamasti alluvus ehk subordinatsioonisuhe ja sellega seoses ka rangemad reeglid teenuste tellimisel erasektorilt. See on reguleeritud peamiselt halduskoostööseaduses, kohalduvad ka haldusmenetluse seadus ning erivaldkonna seadused. Tuleb jälgida avalike rahaliste vahendite kasutamisele sätestatud nõudeid.<sup>70</sup>

Asjaolu, et vaidluse lahendamisel pole kohtualluvus selge, võib tekitada olukorra, kus asi võib lahendamiseks sattuda kohtule, mis pole otsustust nõudva valdkonnaga väga hästi kursis, seeläbi suurendades kohtu poolt tehtavate sisuliste eksimuste riski. Näiteks põhjusel, et tsiviilõigusliku sõlmimise aluseks olnud haldusakt võib sisalda vaidlustamisviidet halduskohtusse pöördumiseks. Kui aga vaidlustatud on tsiviilõiguslikku lepingut ja seal sisalduvat tsiviilõiguslikku tingimust, pole halduskohus hoolimata haldusaktis sisalduvast

---

<sup>66</sup> Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. 02.06.1993. - RT I 1993, 37, 558 ... RT I, 30.12.2011, 56.

<sup>67</sup> Vabariigi Valitsuse seadus. 13.12.1995. - RT I 1995, 94, 1628 ... RT I, 29.12.2011, 149.

<sup>68</sup> Vt nt. kohaliku omavalitsuse korralduse seadus § 6, Vabariigi valitsuse seadus. - § 84 p 13<sup>1</sup>.

<sup>69</sup> Näiteks Jäätmeseaduse § 67, mille lõike 1 kohaselt korraldatud jäätmeveo teenuse osutaja leidmiseks korraldab kohaliku omavalitsuse üksus iseseisvalt või koostöös teiste kohaliku omavalitsuse üksustega teenuste kontsessiooni lähtuvalt riigihangete seaduses sätestatust.

<sup>70</sup> E. Kergandberg, P. Blankin jt. Aversus – avaliku ja erasektori koostöö, lk 14.

viitest asja lahendamiseks õige kohus. Lisaks tuleb arvestada ka kohtute töökoormusega. Kui kõik haldusorgani olemuselt tsiviilõigusliku lepinguga seotud vaidlused peaks läbi vaatama halduskohus, langeks viimane ebamõistliku koormuse alla.

Veel üks põhjus, millal oleks vaja eristada haldusõiguslikku ja tsiviilõiguslikku lepingut, on seotud nende vaidlustamisel kohtualluvuse valikul tekkida võivate kuludega. Halduskohtusse pöördumisel tuleb tasuda riigilõivu seaduse<sup>71</sup> § 57 lg 13, 14 sätestatud korras kas 15,97 eurot või kahju hüvitamiseks või alusetu rikastumise teel saadu tagastamise kaebuse esitamisel 5 protsenti summast. Vastupidiselt, kui tegemist on tsiviilõigusliku lepinguga, mille lahendamiseks tuleb pöörduda maakohtusse, tasutakse riigihangete seaduse § 57 lg 1 järgi riigilõivu lähtuvalt hagi hinnast või kindlaks määratud summana, mis on kokkuvõttes kõrgem halduskohtusse pöördumise lõivust.

## **1.2. Halduse kandja poolt sõlmitavatele lepingutele kohalduvad põhimõtted**

### **1.2.1. Avalik hüve ja avalik huvi lepingu iseloomu määrajana.**

Käesolevas alapeatükis uurib autor valikuliselt nii tsiviilõigusest kui avalikust õigusest tuntud asjakohaste printsiipide kehtivust ja kohaldatavust situatsioonis, kus halduse kandja on sõlminud tsiviilõigusliku lepingu asjade ostmiseks, teenuste osutamiseks või halduslepingu haldusülesande täitmiseks.

Sõna „hüve“ on eesti keeles sünonüüm sõnadele heaolu ja kasu.<sup>72</sup> Avalik hüve on selle määratluse järgi kõigi või vähemalt enamuse ühiskonna liikmete parima võimaliku kasu ja heaolu. Kõigi ühiskonnaliikmete heaolu tagamiseks ongi vajalik riik koos ala-asutustega ehk avalik sektor, mille eesmärk on osutada kõigile ühiskonnaliikmetele hüvesid, mida erasektor üldjuhul ei paku. Kuid praegusel ajal ei paku avalik sektor enam kõiki avalikke hüvesid. Haridus-, sotsiaal- ja muud teenuseid pakutakse järjest enam ka erasektori poolt. Siiski eeldatakse üldjuhul, et teatud kindlal tasemel tagab sellised teenused avalik sektor või teostab avalik sektor nimetatud teenuste toimimise osas järelevalvaja rolli.

---

<sup>71</sup> Riigilõivuseadus 22.04.2010. - RT I 2010, 21, 107... RT I, 02.03.2012, 10.

<sup>72</sup> Eesti Õigekeelsussõnaraamat ÕS 2006. Kättesaadav arvutivõrgust:  
<http://www.eki.ee/dict/qs/index.cgi?Q=h%C3%BCve&F=M>



Eestis käsitletakse avalike teenustena eelkõige elanikkonnale suunatud:

- kohustuslikke omavalitsuslikke (edaspidi KOV) ülesandeid, mille täitmine on KOV ülesandeks kas kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (edaspidi KOKS) või eriseaduste alusel;<sup>73</sup>
- vabatahtlikke omavalitsuslikke ülesandeid, mida KOV pole seaduse alusel kohustatud täitma, ning mis ei ole seadusega antud kellegi teise otsustada ja korraldada;
- riigi poolt osutatavaid avalike teenuseid.<sup>74</sup>

Erinevalt avalikust hüvest, on suisa määratlematuks õigusmõisteks nimetatud avaliku huvi mõistet.<sup>75</sup> Selle mõiste konkreetsest sisustamisest on õigusteadus võib-olla ehk teadlikult hoidunud põhjusel, et nende mõistete määratlemine konkreetse juhu põhjal abstraktseks, ehk üldistamisel üksikult üldisele, võib valmistada raskusi. Kui oletada, et selline mõiste on loodud, siis võib üldjuhult üksikjuhule taandamine osutuda võimatuks, sest mõiste avaliku huvi mõiste üksikjuhul kasutamine nõuab väärtushinnangut ja teatavaid prognoose, mida omakorda saavutatakse vaid erinevate situatsioonide kaalumisel ja hindamisel<sup>76</sup>. Huvi mõistet on defineeritud kui õigus või võimalus saada mingisugust kasu või hüve või vältida mingisuguse kahju tekkimist, ehk tegemist on isiku tahtelise suhtega oma sellise õiguse või võimaluse olemasolusse.<sup>77</sup> Avalikku ja üldist huvi on õiguskirjanduses samastatud, defineerides üldist huvi kui avalikku huvi, mis hõlmab mingi inimkoosluse ühist, üksikisiku huvist avalikumat huvi, samuti kui õiguslikult määratletud riigi tahet.<sup>78</sup>

Eesti Vabariigi põhiseaduse § 32 lõike 1 teises lauses, lõike 2 kolmandas lauses ja lõike 3 esimeses lauses on kasutatud terminit „üldine huvi“. Nii Riigikohus oma lahendites kui õigusteadlased kasutavad aga sagedamini terminit „avalik huvi“. Neid kahte mõistet ei saa samastada riigi huviga. Õigusriigis peab selgelt väljendatud avalik huvi saama riigi huviks, kuid riigi huvi eeldab traditsioonilises käsitluses selle vahetut teostamist riigivõimu kandjate poolt. Avaliku huvi väljendajaks on teatud kriitiline hulk üksikisikuid.<sup>79</sup> Avalik huvi on olemuselt teatav ootus avalikule sektorile käituda avaliku hüve jagamisel enamusele kasu tooval eesmärgil.

---

<sup>73</sup> Praxis. Kohaliku omavalitsuse üksuste avalike teenuste lepinguline delegeerimine kodanikeühendustele, lk12.

<sup>74</sup> Praxis. Kohaliku omavalitsuse üksuste avalike teenuste lepinguline delegeerimine kodanikeühendustele, lk12.

<sup>75</sup> K. Ikkonen. Avalik huvi kui määratlemata õigusmõiste. Iuridica 2005/III, lk 187.

<sup>76</sup> H. Maurer. Haldusõigus üldosa. ääreviide 29, lk 90.

<sup>77</sup> K. Maurer, A. Aule, L. Pohlak. Õigusleksikon. Tallinn: Interlex 2000, lk 89.

<sup>78</sup> K. Maurer jt. Õigusleksikon, lk 89.

<sup>79</sup> K. Ikkonen. Avalik huvi kui määratlemata õigusmõiste, lk 190.

Samas ei tähenda avaliku huvi olemasolu, et ühtlasi täidetakse avalikku ülesannet. Eesti varasemast seisukohast, et notarid teostavad avalikku võimu, erinevalt leidis näiteks Euroopa Kohus, et üksnes asjaolust, et tegevusel on üldise huvi eesmärk, ei piisa iseenesest selleks, et konkreetset tegevust saaks pidada otseselt ja eriomaselt seotuks avaliku võimu teostamisega. Kohus põhjendas seda asjaoluga, et kuivõrd notari sekkumine eeldab poolte varasema nõusoleku või tahteavalduste ühtelangevust ning notar ei saa tema poolt tõestatavat kokkulepet ühepoolselt muuta, ei ole kohtu hinnangul notarite tõestamistegevus seotud otsese ja eriomase osalemisega avaliku võimu teostamisest.<sup>80</sup> Küsimus sellest, kas teostatakse avalikku ülesannet, millel lasub ka avalik huvi, on autori hinnangul üsna oluline hindamiskriteerium otsustamaks näiteks ka lepingute valdkondliku kuuluvuse ja seeläbi lepingus sätestatava sisuvabaduse osas.

Määratledes avaliku huvi mõistet antud töö kontekstis, tugineb autor Kadri Ikkonen poolt nenditule, mille kohaselt on olulisimaks tunnuseks avaliku huvi puhul asjaolu, et avaliku huvi sihtmärk – avalik hüve – on ühiskonnaliikmete vahel jagamatu. Avalik huvi ei ole tingimata ühiskonna enamiku huvi, sest see ei ole ühiskonnas eksisteerivate erahuvide summa. Avalikku huvi saab juriidilises argumentatsioonis kasutada siis, kui vastav norm on sellise argumendi kasutamise võimaluse ette näinud. Sealjuures ei ole oluline see, kes avalikke huve ellu viib, vaid see, millele avalik huvi on suunatud - selle ese<sup>81</sup>. Järelikult kui ka tsiviilõigusliku lepinguga reguleerib eraõiguslik juriidiline isik avaliku hüve jagamist, kasutamist, siis on eraõiguslik isik ka avalike huvide teostaja.

### **1.2.2. Hea halduse põhimõte**

Üldtunnustatud on arusaam hea halduse põhimõttest, et kui avalik haldus järgib menetlust läbi viies korrektselt kõiki menetlusnõudeid, siis suureneb oluliselt tõenäosus teha häid otsuseid. Eesti Vabariigi põhiseaduse §-st 14 tuleb isiku õigus heale haldusele, mis on üks põhiõigustest. Euroopa õigusruumis on veel tunnustust leidnud näiteks õiguskindlus, õiguspärane ootus, proportsionaalsus, mittediskrimineerimine, õigus olla ära kuulatud, õigus menetlusele mõistliku aja jooksul, tulemuslikkus ja tõhusus.<sup>82</sup> Hea halduse põhimõte on

---

<sup>80</sup> EKo 24.05.2011, C-54/08, *Euroopa Komisjon vs Saksamaa Liitvabariik*, p 97, p 100.

<sup>81</sup> K. Ikkonen. Avalik huvi kui määratlemata õigusmõiste, lk 197, 199.

<sup>82</sup> R. Annus. Uurimispõhimõtte haldusmenetluses: haldusorgani tõendamiskoormuse ulatuse analüüs välismaalastega seotud erimenetlustes. Magistritöö. Tartu: Tartu Ülikool, 2007, lk 13, 14.

kirjalikul kujul olemas Euroopa hea halduse tava eeskirjana.<sup>83</sup> Selle artikkel 3 sätestab, et eeskiri sisaldab hea halduse tava üldpõhimõtteid, mida kohaldatakse institutsioonide ja nende juhtkondade mis tahes suhetele avalikkusega, kui neid ei reguleerita erisätetega.<sup>84</sup> Tõsi, haldusorgani eraõiguslikus suhtes osalemine ei ole päris klassikaline haldusmenetlus, mida ehk selle eeskirja sätestamisel eelkõige silmas peeti, kuid pole kahtlust, et ka lepingute sõlmimine on ametnike, kes esindavad haldusorganit, suhtlemine avalikkusega. Nimetatud alapeatükis uuribki autor hea halduse põhimõtte kasutamise võimalusi ja piirangute kasutamist juhul, kui halduse kandja otsustab sõlmida (tsiviil)lepingu.

Eesti Vabariigi põhiseaduse § 14 sätestab, et õiguste ja vabaduste tagamine on seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste kohustus. See hõlmab endas ka seaduslikkuse põhimõtet – kõik haldusorganid peavad tegutsema seaduse alusel ja õiguse raamides. Põhiõiguste järgimise kohustus on pandud riigivõimule, nimetades selle kolme funktsiooni. Põhiõigused kohustavad riiki kõigis selle korraldus- ja tegutsemisvormides. Põhiõiguste aadressaadid on riik, avalik õiguslik juriidiline isik, kohalik omavalitsus ja nii edasi.<sup>85</sup>

Käesoleva töö autorit huvitab eelkõige hea halduse põhimõtte seotus halduse eraõiguses osalemise kontekstis. Põhiseadust kommenteerinud autorite sõnul ei saa avalik võim põhiõigustega seotusest vabaneda ei eraõiguslike tegutsemisvormide korral ega ka avalikku võimu eraisikule delegeerides. Seetõttu on avalik-õigusliku juriidilise isikuga võrdses ulatuses põhiõigustega seotud ka eraisik, kellele on antud avaliku võimu teostamise volitusi ning avaliku võimu kandjad peavad põhiõigusi järgima ka siis, kui nad tegutsevad eraõiguslikult. Pea eranditu järgimiskohustus on riigi seadusandlikul võimul ja seda ka riigile kohustusi seadvate välislepingute sõlmimisel. Riik ei saa välislepingute täitmise põhimõtte tõttu nendest lihtsalt lahti öelda, kuid juhul kui leping peaks rikkuma põhiõigusi, võib selle välislepingu pärast allkirjastamist, kuid enne riigikogus ratifitseerimist vaidlustada Riigikohtus<sup>86</sup>. Hea näide olukorrast, kus kahtluse korral, et välisleping võib rikkuda põhiõigusi, on hiljutine õiguskantsleri pöördumine Riigikohtusse taotlusega tunnistada Brüsselis 2. veebruaril 2012

---

<sup>83</sup> Euroopa Ombudsman. Euroopa hea halduse tava eeskiri. Luxembourg: Euroopa Ühenduste Ametlike Väljaannete Talitus, 2005. Kättesaadav arvutivõrgus: [http://www.emcdda.europa.eu/attachements.cfm/\\_att\\_146851\\_ET\\_code2005\\_et.pdf](http://www.emcdda.europa.eu/attachements.cfm/_att_146851_ET_code2005_et.pdf) (02.02.2012).

<sup>84</sup> Euroopa hea halduse tava eeskiri. Euroopa Ombudsman, lk 13.

<sup>85</sup> M. Ernits. PõhiSK § 14/2.2, lk 154. E. - J. Truuväli jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 2. vlj. Tallinn: Juura 2008.

<sup>86</sup> M. Ernits. PõhiSK § 14/2.2.1, lk 154- 155. E. - J. Truuväli jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus.

alla kirjutatud Euroopa stabiilsusmehhanismi asutamislepingu artikli 4 lõige 4 põhiseadusega vastuolus olevaks.<sup>87</sup>

Täidesaatvat võimu teostavatel haldusorganitel on siiski juhul, kui avaliku võimu organ tegutseb õiguspäraselt eraõiguslikult, seotus põhiõigustega nõrgem. Eelkõige tagab see selle, et kui halduse kandja eraõigusliku tegevuse korral sõlmib lepingu ühe ettevõtjaga, ei pea ta seda siiski tegema ka iga järgneva ettevõttega. Selle nõudmine oleks tõepoolest üsna meelevaldne.<sup>88</sup> Niisiis peab riik mõistetavalt järgima kõiki (põhi)seaduses sätestatud nõudeid, kuid hea halduse tava kohaldamisel olema ühtlasi paindlikum eelkõige eraõigusest tuntud printsiipide nagu lepinguvabaduse, lepingute täitmise ja ettevõtlusvabaduse põhimõtte rakendamise suhtes. Halduse kandjal lasub nende põhimõtete kohaldamisel üldiselt negatiivne kohustus. See tähendab, et halduse kandja ei tohiks üldjuhul takistada eraõiguslikul isikul lepingut sõlmides nimetatud põhimõtteid järgimast. Erandjuhtudel, kui halduse kandja on kohustatud peamiselt avaliku huvist tulenevalt sekkuma lepinguvabadusse, siis peaks sekkumine olema nii põhjalik, kui vajalik, kuid nii vähene, kui võimalik.

### **1.2.3. Ettevõtlusvabaduse tagatus halduse kandjaga sõlmitavates lepingutes**

Ettevõtlusvabadus kui vabadusõigus on fikseeritud PS §-is 31, mille kohaselt on Eesti kodanikel õigus tegeleda ettevõtlusega ning koonduda tulundusühingutesse ja -liitudesse. Riigikohus on ettevõtlust nimetanud tegevuseks, mille eesmärk on üldjuhul tulu saamine kauba tootmisest, müümisest, teenuse osutamisest, vara realiseerimisest, mille esemeline kaitseala hõlmab kõiki tegevusalasid ja elukutseid. See on õiguslik vabadus, mille vastas seisab riigi kohustus mitte teha põhjendamatuid takistusi ettevõtluseks. Ettevõtlusvabadust riivab iga abinõu, mis kahjustab, takistab või kõrvaldab mõne ettevõtlusvabadusega seotud tegevuse. Samuti on ettevõtlusvabaduse kaitseala riivatud kui seda vabadust mõjutatakse avaliku võimu poolt ebasoodsalt.<sup>89</sup> Ettevõtlusvabaduse tagamisel lasub halduse kandjal samuti negatiivne, ehk sekkumisest hoidumise kohustus.

Haldusorgan, sõlmides lepinguid ettevõtjaga, peab arvestama seega asjaoluga, et ettevõtlusvabaduse piiramine peab lähtuma avalikust huvist, arvestama teiste isikute huvide, õiguste ja vabaduste kaitse vajadusega ning olema kaalukas ja enesemõistetavalt õiguspärane. Mida intensiivsem on ettevõtlusvabadusse sekkumine, seda mõjuvam peab olema sekkumist

---

<sup>87</sup> RKPJKm 22.03.2012 nr 3-4-1-6-12.

<sup>88</sup> M. Ernits. PõhiSK § 14/2.2.2, lk 155. E. - J. Truuväli jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus.

<sup>89</sup> RKPJKo 6.03.2002, nr 3-4-1-1-02, p 12, 13, 14

õigustav põhjendus ehk olema piiranguga proportsionaalne.<sup>90</sup> Iga sekkumine õigustesse on üldjuhul selle piiramine, samas ei pruugi aga tegemist olla põhivabaduse rikkumisega. Kui põhiõiguste riive on kõikide üldtunnustatud reeglite järgi seaduslik ja õigustatud, siis on tegemist õigustatud riivega. Põhivabadusi rikkuva riivega on tegu siis, kui riigivõimu akt on formaalselt või materiaalselt vastuolus Eesti Vabariigi põhiseadusega ja kaitseala riivet ei ole võimalik õigustada.<sup>91</sup> Üldiselt on autori arvates haldusorgani poolt sõlmitavate tsiviilõiguslike lepingute puhul ettevõtlusvabaduse põhimõtte riivamine väheusutav, kuid mitte võimatu. Selleks peab haldusorgan ilmselt varjatul kujul või otsesõnu dikteerima eraõigusliku juriidilise isiku käitumist viisil, mis viimasele on majanduslikult ilmselgelt ebamõistlik või konkurentsitingimusi kahjustav. Sedagi üksnes juhul, kui ohus on riigihangete üldpõhimõtete järgimise tagatus lepingu sõlmimisel<sup>92</sup> või näiteks seadusega rendilepingu lõpetamisel, mis peab olema kindlasti ühiskondlikult vajalik ja mitte moonutama ettevõtlusvabaduse olemust<sup>93</sup>.

Ka Euroopa Kohus on lahendis *Scarlet Extended SA vs SABAM* lepingu või haldusaktiga kehtestatavate piirangute üle arutledes käsitlenud nende mõistlikkuse nõuet teise poole suhtes. Kohtu hinnagul oli Belgia kohtu ettekirjutus rakendada vaidlusalust filtreerimissüsteemi mis tähendab, et autoriõiguse valdajate huvides tuleb jälgida kogu internetiühenduse pakkuja võrgus toimuvat elektroonilist sidet ettevõtlusvabadust, liigselt kahjustav. Euroopa Kohus oli seisukohal, et selline kohtu ettekirjutus tähendaks asjaomase internetiühenduse pakkuja ettevõtlusvabaduse ilmselget rikkumist, sest see kohustab teda enda kulul rakendama keerukat, kulukat ja püsivat infotehnoloogilist süsteemi, mis on muu hulgas vastuolus EL õigusega, mille kohaselt ei tohi intellektuaalomandi õiguste tagamise meetmed olla asjatult keerulised või kulukad.<sup>94</sup> Tulevikus on ootused ettevõtlusvabaduse põhimõtte kaitsmise paremal tagamisel seatud eelduslikult 01.01.2014 jõustuvale majandustegevuse seadustiku üldosa seadusele<sup>95</sup>, mille üheks prioriteetidest oleks suurendada majandustegevuse vabadust veelgi.

---

<sup>90</sup> U. Lõhmus. PõhiSK § 31/18, lk 324. E. - J. Truuväli jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus.

<sup>91</sup> M. Ernits. II peatüki sissejuhatus komm. 7.1 lk 88. E. - J. Truuväli jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus.

<sup>92</sup> Näiteks riigihangete vaidlustuskomisjon nõustus 13.12.2005 otsuses nr 248-05/022099 toodud bussifirma väitega, et autobussi pesula üksnes Viljandis asumise nõue hankelepingus võib osutada ebamõistlikult kokurentsi piiravaks ja seeläbi kahjustada ettevõtlusvabadust.

<sup>93</sup> RKPJKo 10.05.2002 nr 3-4-1-3-02, p 18.

<sup>94</sup> EKo 24.11.2011, C-70/10, *Scarlet Extended SA vs SABAM*, p 48.

<sup>95</sup> Majandustegevuse seadustiku üldosa seadus. 23.02.2011. - RT I, 25.03.2011, 1 ... RT I, 12.12.2011, 12.

#### 1.2.4. Lepinguvabaduse kehtivus avalikus õiguses

Lepinguvabadus on Eesti Vabariigi põhiseadusega tagatud põhimõte ning tähendab, et kõik isikud on vabad otsustama, kas ja kellega leping sõlmida ning millise sisuga see olema peaks. Lepinguvabadus näeb pooltele esiteks ette võimaluse saavutada parim võimalik vabadus lepingute sõlmimisel nende endi poolt määratud tingimustel ja teiseks, et poolte poolt vabatahtlikult kokku lepitud sisu muutub lepingu pooltele kohustuslikuks, mille järgmist saab vajadusel nõuda kohtu kaudu.<sup>96</sup> Tegemist on eelkõige tsiviilõiguses lepingute sõlmimisel olulise printsiibiga füüsilistele või juriidilistele isikutele, kus isik on peaaegu et vaba otsustama, kas ja kellega ta sõlmib lepingu ning määrata kindlaks ise lepingu sisu koos lepingutüübiga.<sup>97</sup> Peaaegu seetõttu, et lepingu sisu kujundamise vabadusele on põhiseaduse ja muude seadustega ka tsiviilõiguses seatud teatud piirid. Põhimõtteliselt tagab PS § 19 igatühele vaba eneseteostuse õiguse tingimusel, et austatakse ja arvestatakse kolmandate isikute õiguste, põhiseadusliku korra ning heade kommetega. Kui võlaõiguslike lepingute sõlmimine on teatud õigussubjektidele keelatud või nende sisu on imperatiivselt määratud, siis on tegemist põhiõiguste piiramisega, mida saab Eestis teha ainult kooskõlas PS §-ga 11.<sup>98</sup> Näiteks lepingu sisu määramise vabadust piirab eelkõige kehtiva tsiviilseadustiku üldosa seaduse<sup>99</sup> sätetest tulenev kohustus järgida lepingutes häid kombeid, konkurentsiseaduses toodud põhimõtteid ja põhiseaduslikku korda.<sup>100</sup>

Küsitav on, kas halduse kandja puhul on võimalik rääkida lepinguvabadusest, kui halduse kandjale kogu tegevuse sätestab suuremalt osalt seadus. Autori arvates ei saa kindlasti rääkida lepinguvabadusest avalikus õiguses kujul, nagu seda mõistetakse tsiviilõiguses. Nende lepingute sõlmimine ei ole üldjuhul küll otsesõnu keelatud, kuid autori arvates on eelkõige kolm suurt põhjust, miks ei ole mõtet rääkida halduse kandja puhul tsiviilõiguslikust lepinguvabadusest. Esiteks ei saa halduse kandja lepinguid sõlmida väljaspool enda osutatavate haldusülesannete valdkonda ega teha kulutusi, mis haldusülesannete täitmisega mingil kujul ei haaku. Teiseks peab haldusorgan tsiviilõiguslike lepingute sõlmimisel arvestama riigihangete seaduse §-is 3 toodud üldpõhimõtetega ja viimase olemusest tuleneva

---

<sup>96</sup> R. Brownsword. Contract law. Themes for the twenty-first century, second edition. Publ. New York: Oxford University press 2006, lk 50, 51.

<sup>97</sup> I. Kull, M.Käerdi, V. Kõve (koost). Võlaõigus I üldosa. Tallinn: Juura 2004, lk 51.

<sup>98</sup> M. Ernits. PõhiSK § 19/3.1.1, lk 198. E. - J. Truuväli jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus.

<sup>99</sup> Tsiviilseadustiku üldosa seadus. 27.03.2002. - RT I 2002, 35, 216 ... RT I, 06.12.2010, 12.

<sup>100</sup> I. Kull. Lepinguvabaduse põhimõte Euroopa ühtlustavas tsiviilõiguses ja Eesti tsiviilõiguse reform. Riigikogu toimetised 2, 2010. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=11508&op=archive2> (20.11.2011).

konkurentsi tagamise ja efektiivse rahakasutamise põhimõttega, seega ei saa halduse kandja valida lepingupartnereid oma suva järgi. Kolmandaks ei pruugi halduse kandja omada lepingu sõlmimiseks vajalikku pädevust või enda poolt kontrollitavat eelarvet ehk pole tegemist iseseisva õigussubjektiga. Läbides ülaltoodud filtri, ei jää sõelale just palju valikuid. Siiski, üle jäävad väiksemate rahaliste mahutudega tsiviilõiguslikud lepingud, mille hind jääb riigihangete seaduse § 15 lõike 3 järgi alla 10 000 euro, haldusorgani enda vajaduste teenindamiseks. Ka alla 10 000 euroste lepingute puhul tuleb arvestada riigihangete põhimõtetega, kuid seal saab siiski rääkida halduse kandja teatavast lepinguvabadusest. Näiteks tekib hankijal võimalus valida ise välja võimalikud toote või teenusepakkujad ja esitada ettepanek neile teha pakkumus. Eelkõige on halduse kandjal selliste lepingute sõlmimisel teatav vabadus leppida kokku lepingu sisus, nagu näiteks millal loetakse leping sõlmituks, milliste tingimuste täitmisel leping jõustub ja nende tekkimise võimalikud tagajärjed või isegi lepingute tähtaegades<sup>101</sup>.

Ka halduslepingu sõlmimisel ei saa tegelikult rääkida lepingu(sõlmimis)vabadusest ehkki piiratud kujul osas, milles see on lubatav halduskoostöö ja haldusmenetluse seaduses või halduslepingu sõlmimist volitavates eriseadustes, saavad pooled siiski halduslepingu sõlmimisel kokku leppida.

## **2. HALDUSE KANDJA OSALEMISEGA KAASNEVAD MUUDATUSED LEPINGU OSADES**

### **2.1. Eeldused lepingu sõlmimiseks ja vormilised erisused**

#### **2.1.1. Halduse kandja õigusvõime ja tahteavaldus lepingu sõlmimise alusena**

##### **2.1.1.1. Halduse kandja õigusvõime lepingutes**

Lepingu sõlmimiseks on vaja vähemalt kahe isiku tahteavaldust – üks isik esitab pakkumuse ja teine nõustub sellega. Eelduseks on mõlema poole täielik (eranditel ka piiratud) teo- ja õigusvõimelisus. Haldusmenetluse seaduse § 12 lõike 1 kohaselt kohaldatakse haldusmenetluses õigusvõimele tsiviilseadustiku üldosa seaduse sätteid. Seega võib rääkida õigusvõimest ka haldusõiguses, kuid silmas tuleb pidada, et antud juhul ei ole tegemist võimalusega omada tsiviilõigusi ja –kohustusi, vaid juba haldusõiguse valdkonna seadustest, eelkõige haldusmenetluse seadusest tulenevaid õigusi ja kohutusi.<sup>102</sup>

---

<sup>101</sup> M. A. Simovart. Lepinguvabaduse piirid riigihangetes, lk 57.

<sup>102</sup> P. Varul, I. Kull, V. Kõve, M. Käerdi (toim). Tsiviilseadustiku üldosa seadus. Komm vlj. Tallinn: Juura 2010, lk 29 p 3.2.2.2.

Riigil kui halduse kandjal on eriline roll. Õigussuhete raames omandab riik avalik-õigusliku juriidilise isikuga sarnase vormi. Tal on kõik juriidilisele isikule omased tunnused – vara, võib sõlmida lepinguid, võttes endale õigusi ja kohustusi, ta võib esineda poolena kohtus ja tema suhtes võib langetada kohtuotsuseid.<sup>103</sup> Sealjuures on haldusorgani tahteavalduseks tema poolt antud ning vahetult õiguslike tagajärgede loomisele suunatud avaldus.<sup>104</sup> Autor juhib tähelepanu olulisele asjaolule, et haldusõiguses on õigusvõimelisteks isikuteks, kes eelkõige võivad lepinguid sõlmida, avaliku halduse kandjad nagu riik, kohalik omavalitsus või avalik õiguslik juriidiline isik. Sealjuures ei sõlmi keegi nimetatud insitutsioonidest lepingut otsesõnu väljendatult riigi nimel vaid organi enda nimel, tulenedes halduse kandjatele seadusest, mis on nende tegevust reguleerivad<sup>105</sup>. Kasutades töös mõistet „haldusorgan,“ peab autor seega silmas ühte nimetatutest.

Vabariigi Valitsuse seaduse (edaspidi VVS) § 38 kohaselt jagunevad täidesaatva riigivõimu asutused valitsusasutusteks ja valitsusasutuste hallatavateks riigiasutusteks. Valitsusasutused on riigi eelarvest finantseeritavad asutused, millele seadusega või seaduse alusel antud põhiülesandeks on täidesaatva riigivõimu teostamine. Valitsusasutused on näiteks ministeeriumid, kaitseväge, riigikantselei ja maavalitsused, samuti ametid ja inspeksioonid ning nende kohalikud täidesaatva riigivõimu volitusi omavad asutused. Seadusega võib ette näha ka teisi valitsusasutusi. Valitsusasutuste hallatavad riigiasutuste mõiste annab VVS § 43 lg 1. Lõike 2 kohaselt teenindavad nad valitsusasutusi või täidavad teisi riiklikke ülesandeid kultuuri, hariduse, sotsiaal- või muus valdkonnas. Nendeks võivad olla muuseumid, instituudid, aga ka näiteks Registrate ja Infosüsteemide Keskus, Eesti Meteoroloogia ja Hüdroloogia Instituut ja nii edasi.

Valitsusasutuste haldamisel võivad olla riigi eelarvest finantseeritavad riigiasutused, kelle põhiülesandeks ei ole täidesaatva riigivõimu teostamine. Seaduse alusel võivad valitsusasutuste hallatavad riigiasutused teostada täidesaatvat riigivõimu. Lisaks on Euroopa Kohus öelnud, et avalik-õigusliku isiku mõiste võib hõlmata ka organisatsioone, kelle peamine eesmärk ei ole tulu teenimine, kes ei ole oma organisatsioonilise struktuuri poolest

---

<sup>103</sup> K. Merusk, I. Koolmeister. Haldusõigus õpik. Tallinn 1995, lk 62.

<sup>104</sup> A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat, lk 428.

<sup>105</sup> Vt näiteks Vabariigi Valitsuse seaduse § 84 p 1, kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 2, Eesti Rahvusringhäälingu seadus (RT I, 06.01.2011, 27) § 2, § 8.



ettevõtjad, ning kes ei tegutse turul järjepidevalt.<sup>106</sup> Riigi ja kohaliku omavalitsuse üksuse eripära võrreldes teiste avalik-õiguslike juriidiliste isikutega seisneb eelkõige avaliku võimu teostamises. Nad on käsitletavad avalik-õiguslike asutustena eraõiguslikes õigussuhetes, mis ei seonu avaliku võimu teostamisega. Riigiasutuse või kohaliku omavalitsuse üksuse asutused ei ole avalik-õiguslikud juriidilised isikud. Nimetatud asutustel ja üksustel võib küll olla õigus sõlmida lepinguid ise, aga lepingu pooleks on sel juhul ikkagi riik või kohaliku omavalitsuse üksus ise.<sup>107</sup> Asjaolu, milline asutus on iseseisev organ ja milline mitte, peaks tulenema asutuse tegevust reguleerivast seadusest. Allasutus tavaliselt iseseisvat lepingute sõlmimise pädevust ei oma või saab seda teha üksnes asutuse, mille allüksuseks ta on, nimel.

Näiteks Riigikohtu tsiviilkoleegiumi 17.12.2007 lahendis nr 3-2-1-114-07 tekkis küsimus riigiasutuse allüksuse staatusest Suurtükiväegrupi näol. Riigikohtu hinnangul on avaliku teenistuse seaduse § 2 lg 2 p 8 järgi riigi ametiasutuseks, milles töötamist loetakse avalikuks teenistuseks, muu hulgas kaitsejõudude väeosad, mistõttu oli Suurtükiväegrupil riigihangete seaduse alusel õigus hankelepinguid küll sõlmida, kuid Suurtükiväegrupp ei muutunud sõlmitud hankelepingute pooleks.<sup>108</sup> Riigikohus toonitas, et tsiviilõigusi ja -kohustusi saab omada vaid füüsiline või juriidiline isik. Hankelepingute sõlmimise ajal kehtinud tsiviilseadustiku üldosa seaduse<sup>109</sup> (edaspidi TsÜS) § 5 lg 3 kohaselt oli juriidiline isik seaduse alusel loodud õigussubjekt, mis vastab samas seaduses sätestatud eraõiguslikule või avalik-õiguslikule juriidilisele isikule kehtestatud nõuetele. Tsiviilseadustiku üldosa seaduse § 6 lg 3 sätestas, et riik ja kohaliku omavalitsuse süksus osalevad tsiviilõigussuhtes avalik-õigusliku juriidilise isikuna. Riigiasutustel võib seaduse järgi olla küll õigus lepinguid sõlmida, aga lepingupooleks on ka sellisel juhul riik kui juriidiline isik. Seega oli vaidlusaluste lepingute üheks pooleks Eesti Vabariik kui avalik-õiguslik juriidiline isik, mitte Suurtükiväegrupp.<sup>110</sup> Autor nendib, et Riigikohus ei olnud päris täpne nimetades lepingupooleks riiki kui juriidilist isikut. Riigikohtul on õigus osas, et Suurtükiväegrupp võis sõlmida allasutusena lepingu, aga ta ei teinud seda otseselt mitte riigi vaid asutuse nimel, mille allüksus ta on. Hetkel oli selleks asutuseks Eesti Kaitseväge. Seega Suurtükiväegrupp sõlmis õigustatult lepingud otseselt Eesti Kaitseväge nimel ja kaudselt Eesti Vabariigi nimel.

---

<sup>106</sup> EKo 23.12.2009, C-305/08 *Consortio Nazionale Interuniversitario vs. Regione Marche*, p 30.

<sup>107</sup> P. Varul jt (toim). Tsiviilseadustiku üldosa seaduse komm vlj. Lk 88 p 3.3.1.

<sup>108</sup> RKTSKo 17.12.2007, nr 3-2-1-114-07, p 10.

<sup>109</sup> Tsiviilseadustiku üldosa seadus. 27.03.2002. - RT I 2002, 35, 216 ... RT I, 06.12.2010, 12.

<sup>110</sup> RKTSKo 17.12.2007, nr 3-2-1-114-07, p 10.

Pealegi on ebatäpne nimetada Suurtükiväegrupiks „riiki kui avalik-õiguslikku juriidilist isikut“, kui on selge, et sellise vormiga hetkel tegemist ei olnud. Riigi ja kohaliku omavalitsuse üksusele kohaldatakse juriidilise isiku kohta sätestatud niivõrd, kuivõrd seadusest ei tulene teisiti. Riigi tegutsemine tsiviilõigussuhte osapoolena on reguleeritud eelkõige Vabariigi Valitsuse seadusega ja riigivaraseadusega<sup>111</sup>, mis sätestavad muu hulgas vastavalt riigi nimel tegutsemise põhimõtted eraõiguslikes suhetes kolmandate isikutega, samuti riigivara valdamise, kasutamise ja käsutamise põhimõtted. Kohaliku omavalitsuse üksuse tegutsemine tsiviilõigussuhte osapoolena on reguleeritud kohaliku omavalitsuse korralduse seadusega ning konkreetse valla- või linnavolikogu otsusega kehtestatud põhimääruse ning teiste kohaliku omavalitsuse poolt kehtestatud üldaktidega (näiteks valla- või linnavara võõrandamise ja kasutusse andmise korrad).<sup>112</sup> Asutuse pädevusest konkreetsemalt räägib autor töö alaosas nr 2.1.3.

Seega on haldusõiguses õigusvõimelisteks isikuteks, kes lepinguid sõlmivad avaliku halduse kandjad nagu riik, kohalik omavalitsus või avalik õiguslik juridiline isik. Lepingud sõlmib iga organ enda nimel ning asjaolu, milline asutus on iseseisev organ ja milline mitte peaks tulenema asutuse tegevust reguleerivast seadusest. Allasutus tavaliselt iseseisvat lepingute sõlmimise pädevust ei oma või saab seda teha üksnes asutuse, mille allüksuseks ta on, nimel. Tsiviilõiguses on juriidiliste isikute õigusvõime mõiste sätestatud TsÜS § 26 lõigetes 1 ja 2. Oma olemuselt tekib ka tsiviilõiguslikel juriidilistel isikutel õigusvõime registrisse kandmise hetkest, kuid sellest hetkest alates võib lugeda õigusvõime kehtivuse juriidilise isiku suhtes absoluutseks kuni viimase lõpetamiseni. See, kas juriidilise isiku allüksus omab õigust lepinguid ettevõtte nimel sõlmida, on juba ettevõtte siseasi.

#### **2.1.1.2. Tahteavaldus lepingu sõlmimise alusena**

Otsus sõlmida tsiviilõiguslik leping ei toimu halduse kandja poolt suvaliselt, vaid läbi haldusorgani väljendatud tahteavalduse. Kui klassikalises eraõiguslikus suhtes võib olla tahteavaldus suuline või kirjalik, siis halduse kandja poolt antud tahteavaldus peaks haldusselguse põhimõtte tagamiseks olema antud kirjalikult, vähem soovitaval juhul ka kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis. See tähendab, et otsustus sõlmida tsiviilõiguslik leping peaks kajastuma näiteks kas haldusaktina (korraldus, millega otsustatakse sõlmida

---

<sup>111</sup> Riigivaraseadus. 11.11.2009. - RT I 2009, 57, 381 ... RT I, 05.01.2011, 18.

<sup>112</sup> P. Varul jt (toim). Tsiviilseadustiku üldosa seaduse komm vlj. Lk 88-89, p 3.3.1.

leping printeri ostmiseks müüjaga) või toiminguna (ametniku kirjavahetus ja nõustumus sõlmida leping printeri müüjaga).

Autor nendib, et praktikas on haldusorgani nõuetekohaselt vormistamata otsustus sõlmida tsiviilõiguslik leping tekitanud vaidluse, mis jõudis välja Riigikohtusse. Peamine vaidluslane küsimus seisneb veel tänagi selles, kas tsiviillepingu sõlmimise tahteavaldus on olemuselt haldusakt või toiming. Kohtuasi puudutas ühistranspordi ootepaviljonide ja linnateabe rajatiste paigaldamise, hooldamise ja kasutamise kohta eraõigusliku osaühingu poolt. Konkurendid palusid need lepingud tühistada ning juhul kui tegu pole halduslepinguga, palusid konkurendid tühistada tsiviillepingute sõlmimiseks antud haldusakti. Faktiliselt aga haldusorgan haldusakti andnud ei olnud vaid väljendas lepingu sõlmimise tahet kirjalikus sooviavalduses.<sup>113</sup> Küsitav on, millal on vajalik tsiviilõigusliku lepingu sõlmimiseks haldusaktina vormistatud tahteavaldus. Nimetatud küsimusele võiks anda vastuse halduslepingu instituudi analoogiline olemus.

Haldusmenetluse seaduse § 98 lg 1 kohaselt võib haldusorgan haldusakti andmise asemel sõlmida üksikjuhtumi reguleerimiseks halduslepingu isikuga, kellele haldusakt oleks muidu suunatud, kui seadus või määrus ei näe otseselt ette üksnes haldusakti andmist. Teisiti öeldes, halduslepingu sõlmimisele eelneb haldusorgani otsus (haldusakt) haldusleping sõlmida, kui seadus seda nõuab. Näiteks valla- või linnavalitsus võtab vastu korralduse sõlmida haldusleping eraõigusliku isikuga ja nimetatud otsus on käsitletav haldusorgani tahteavaldusena (mis on haldusakt). Seda küsimust on Saksa õigusdoktriinis käsitletud seoses kahe astme teooriaga. Probleem seisneb selles, kas esimesel astmel tehtud otsustus „kas“, mis rajaneb avalik-õiguslikul alusel ja millele järgneb „kuidas“, mille puhul kasutatakse kas eraõiguslikke või avalik-õiguslikke vorme, on käsitletav haldusaktina ning vaidlustatav halduskohtus.<sup>114</sup>

Kuna ka Eesti õigus kasutab kahe astme teooriat, siis Eestis oleneb halduslepingute ja tsiviilõiguslike lepingute puhul haldusaktiga vormistatud tahteavalduse vajalikkus seadusest. Kui see on seaduses nõutud ja sõnastatud viisidel „*korraldab, otsustab, kinnitab, määrab jne*“ ehk sisaldab viidet lepingu sõlmimiseks vajaminevale eelnevale heakskiidule, siis võib haldusakti kui tahteavalduse vajalikkust lepingu sõlmimiseks pigem jaatada. Näiteks maa

---

<sup>113</sup> RKHKm 18.06.2004, nr 3-3-1-26-04, p 10, 11.

<sup>114</sup> K. Merusk. Halduslepingu vaidlustamine halduskohtus: probleemid ja võimalikud lahendused, 1999/IX, lk 458-459.

enampakkumise erastamise puhul on öeldud, et ostja teeb pakkumine, mille seejärel kinnitab eraldmise korraldaja maavanem oma otsusega. Pärast seda sõlmitakse eraõiguslik ostu-müügi tsiviilileping.<sup>115</sup> Ka riigihangete seadus järgib sama kahe astme loogikat. Kui on seaduse § 54 lg 1 kirja pandud, et toimub konkurss või hange, siis on selge, et seadusest tulenevalt otsustakse konkurssi võitja ja see otsus (haldusakt) on aluseks hankelepingu (tsiviilõigusliku lepingu) sõlmimisele. Kuna riigihangete seadus § 5 lg 1 sätestab alla 10 000 eurostele hangetele vormivabaduse nõude, siis ei pea alla selle määra jäävate asjade ostmiseks või teenuste tellimiseks sõlmitava tsiviilõigusliku lepingu sõlmimiseks vajalik tahteavaldus olema kirjalikus vormis, ehk pole vajalik haldusakti olemasolu. Seega sõltub autori arvates ka tsiviilõigusliku lepingu sõlmimiseks haldusaktiga väljendatud tahteavalduse vajalikkus seaduses või muudes õigusaktides nõutust. Kui seda pole õigusaktis nõutud, pole eraldi haldusakt tsiviilõigusliku lepingu sõlmimiseks vajalik. Võrdlusena tsiviilõiguses võib tsiviilseadustiku üldosa seadus § 68 lõike 1 kohaselt füüsiline või juriidiline isik tahteavalduse teha mis tahes viisil, kui seadusega ei ole ette nähtud teisiti.

#### **2.1.1.3. Haldusakt tsiviilõigusliku lepingu alusena ja kohtualluvus**

Küsimused, millal on tsiviilõigusliku lepingu sõlmimiseks antav tahteavaldus haldusakt, kas nende kehtetuks tunnistamisel muutub kehtetuks ka sõlmitud leping ning milline kohus peaks vaidluse lahendama, leidsid käsitlemist Tallinna Ringkonnakohtu lahendis. Nimetatud käsitlust osaliselt kinnitas Riigikohus oma määrusega nr 3-3-1-26-04<sup>116</sup> ja kus Riigikohus nõustus halduskohtu pädevuse olemasolu jaatamisega, kuid ei nõustunud, et kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis olev tahteavaldus sõlmida tsiviilõiguslik leping on haldusakt. Tallinna Ringkonnakohtu sõnul ei välista vaidluse avalik-õiguslikku iseloomu see, et vaidluse lahendamisega võib kaasneda linna sõlmitud tsiviilõigusliku lepingu tühisuse tuvastamine. „Sõlmides UE OÜ-ga ootepaviljonide ja reklaamikandjate lepingud, on linnaosade valitsused otsustanud ka avalik-õiguslikke küsimusi, sest linna vara kasutusse andmise tingimused on reguleeritud avaliku õigusega. Kui linna vara kasutusse saamisest on huvitatud mitu isikut ja õigusaktid ei määratle täpselt, keda neist tuleb eelistada, tuleb küsimus lahendada avaliku õiguse põhimõtetest lähtuvalt, arvestades diskretsioonireegleid, avalikku huvi, võrdse kohtlemise põhimõtet.“<sup>117</sup> „Otsusel sõlmida lepingud on haldusakti

---

<sup>115</sup> Vabariigi Valitsuse 6. novembri 1996. a määrusega nr 268 kinnitatud „Maa enampakkumisega erastamise kord“ p 4 ja p 6. - RT I 1996, 78, 1385.

<sup>116</sup> RKHKm 18.06.2004, nr 3-3-1-26-04, p 11.

<sup>117</sup> Sellist seisukohta väljendades tugines Tallinna Ringkonnakohtu Riigikohtu varasemale erikogu lahendile nr 3-3-1-8-01 punktile 20.

tunnused. Pole oluline, et käesoleval juhul ei antud eraldi vormistatud kirjalikke haldusakte. Riigikohtu erikogu märkis asjas nr 3-3-1-8-01 tehtud määruses ja asjas nr 3-3-1-15-01 tehtud otsuses, et halduskohtu poolt haldusakti kontrollimist ei saa välistada ka siis, kui haldusakt pole kõigi vorminõuete järgi vormistatud.<sup>118</sup>

Seega vastab ülal mainitud kaasuses mainitud linnavolikogu vaidlustatud otsus ka haldusakti tunnustele HKMS § 4 lg 1 mõttes. Teises viidatud asjas nr 3-3-1-15-01 jõudis kohus seisukohale, et haldusakti, milles väljendati tahet sõlmida leping, võib vaidlustada halduskohtus. Teatud tingimustel võib sellise haldusakti tühistamine tuua kaasa tsiviilõigusliku lepingu tühisuse tuvastamise halduskohtu poolt. Vaatlusalustes asjades oli haldusorgani soov lepingut sõlmida vormistatud kirjaliku haldusaktina<sup>119</sup>.

Lahendis nr 3-3-1-26-04 nentis aga Riigikohus, et antud juhul ei ole linnaosavalitsused oma otsustust lepinguid sõlmida kirjaliku haldusaktina vormistanud. Linnaosavalitsused ei ole andnud kirjalikult vormistatud haldusakte, milles oleks väljendatud linnaosavalitsuste tahe sõlmida nimetatud lepingud. Samas on ilmselge, et linnaosade valitsused tegid enne lepingute sõlmimist otsustusi sõlmida lepingud.<sup>120</sup> /---/ Kui otsustusele on jäetud andmata seadusega nõutav kirjalik vorm, siis saab halduskohtu kaudu vaidlustada haldusorgani tegevusetust (aktile kirjaliku vormi andmata jätmist) ja nõuda akti vormistamist. Kuid alati pole tarvis seda teha, sest haldusaktina on vaidlustatav ka nõuetekohaselt vormistamata otsustus, mis vastab haldusakti sisutunnustele.<sup>121</sup>

Hiljem on Riigikohus lahendis nr 3-3-1-31-06<sup>122</sup> märkinud, et halduskohus peab kaebuse menetlusse võtmise üle otsustamisel tuvastama, millist haldusakti osa on vaidlustatud. Kui kaebaja vaidlustab seda, kuidas haldusorgan on aktiga lahendanud avalik-õiguslikku valdkonda kuuluvat küsimust, on tegemist avalik-õigusliku vaidlusega, mille lahendamine kuulub halduskohtu pädevusse. Kui kaebaja vaidlustab aga haldusaktis väljendatud tsiviilõiguslikku tahteavaldust, tuleb kaebus HKMS § 11 lg 4 alusel tagastada, sest sellise tahteavalduse kehtivuse hindamine on üldkohtu pädevuses.<sup>123</sup>

---

<sup>118</sup> TlnRnKm haldusasjas 27.01.2004, nr 2-3/321/04 (koopia autori valduses).

<sup>119</sup> RKEKo 20.12.2001, nr 3-3-1-15-01, p 13.

<sup>120</sup> RKHKm 18.06.2004, nr 3-3-1-26-04, p 14.

<sup>121</sup> RKHKm 18.06.2004, nr 3-3-1-26-04, p 15.

<sup>122</sup> RKHKo 20.04.2006, nr 3-3-1-31-06, p 10.

<sup>123</sup> RKHKo 20.04.2006, nr 3-3-1-31-06, p 10.

Riigikohtu lahend nr 3-3-1-26-04 jätab siiski segaseks, millal on otsustus haldusakt ja millal mitte. Autor püüab seda täpsustada järgnevalt:

- a. Tahteavaldus (otsus sõlmida leping) on kirjalikult vormistatud ja vastab HMS § 54 ja 55 haldusakti tunnustele. Sellise haldusakti alusel sõlmitud tsiviilõiguslik leping on vaidlustatav halduskohtus, kui vaidlustatakse lepingu sõlmimise fakti tervikuna.
- b. Tahteavaldus on suuline või kirjalik, kuid ei vasta HMS § 54 ja 55 toodud haldusakti tunnustele.

Erikogu arvates on halduskohtu poolt kontrollitav ka nõuetekohaselt vormistamata haldusakt. Tahteavaldust saab haldusaktina käsitleda ka juhul, kui see ei ole kirjalikult vormistatud. Kui omavalitsusüksuse tahteavaldus lepingu sõlmimiseks puudutab ka avalik-õiguslikke küsimusi, võib tegemist olla HKMS § 4 lg-s 1 nimetatud tunnustele vastava haldusaktiga olenemata sellest, kuidas see on vormistatud. Vormistamata haldusakti puhul saab vaidlustada ka haldusorgani tegevusetust ning nõuda akti vormistamist. Kuid see ei välista haldusakti sisutunnustele vastava haldusakti vaidlustamist, ilma selle vormistamist nõudmata<sup>124</sup> (p 15). Seega, kui haldusorgan pole tsiviilõigusliku lepingu andmiseks vormistanud haldusakti, võib see olla siiski halduskohtus haldusaktina vaidlustatav.

## **2.1.2. Haldusorgani osalusega lepingu vormistamine**

### **2.1.2.1. Vorminõuded tsiviilõigusliku lepingu puhul**

Klassikalise tsiviilõigusliku lepingu osadeks on läbirääkimine, lepingu sõlmimise ettevalmistus, pakkumus ja nõustumus. Nõnda kujundatakse lepingu tingimused ja tahteavalduste kaudu püütakse jõuda kokkuleppele, mis tavaliselt fikseeritakse kirjalikult või kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis ning mis on mõlemale poolele täitmiseks kohustuslik. Nimetatud põhimõttele on viidanud Riigikohus lahendis 3-3-1-13-07 nentides, et lihtsalt kirjavahetuse olemasolu ei ole iseenesest tõendiks, et leping on juba sõlmitud /.../ kuivõrd halduslepingu sõlmimisel nõustuvad mõlemad pooled lepingus kindlaksmääratud tingimustega, siis peavad selleks, et rääkida halduslepingust, olema pooled vahetanud tahteavaldusi selge sooviga asuda lepingu pooleks.<sup>125</sup> Kõik eelpool loetletud osad on ka haldusorgani poolt eraõigusliku lepingu sõlmimisel lahutamatud tingimused, mis tähendab, et haldusorganile kehtib siingi kõrgendatud nõue lepingu tingimuste osas. Haldusorganile kirjutab ühtsed vorminõuded ette HMS § 5 lg 1 ja HMS § 99 lg 3. Lisaks sätestab ka riigihangete seaduse § 5 lg 1 ette kirjaliku vorminõude hankelepingutele, mille maksumus

---

<sup>124</sup> RKHKo 18.06.2004, nr 3-3-1-26-04, p 15.

<sup>125</sup> RKHKo 23.04.2007, nr 3-3-1-13-07, p 7.

ilma käibemaksuta on vähemalt 10 000 eurot. Riigihangete seadue § 5 lg 2 sätestab aga alla 10 000 eurose piirmääraga hankelepingutele omad tingimused ehk ka võimaliku vormivabaduse tingimuse.

Autori arvates puudutab RHS § 5 lg 2 avalikus õiguses huvitavat erandit üldisest kirjaliku vormi nõude kohustusest. Tegemist on leebema vorminõudega, kui seda sätestab Euroopa parlamendi ja nõukogu direktiivi 2004/18/EÜ<sup>126</sup> artikkel 1 p 2 a. Direktiivi artikkel 1 p 2 a käsitleb riigihankelepingut kui ühe või mitme ettevõtja ning ühe või mitme ostja vahel kirjalikult sõlmitud rahaliste huvidega seotud lepingut, mille objektiks on ehitustööd, toodete tarnimine või teenuste osutamine direktiivi tähenduses. Seega on Eesti haldusorganil võimalus otsustada alla 10 000 euro maksva hanke korras sõlmitava tsiviilõigusliku lepingu puhul suulise vormi kasuks. Autori hinnangul pole lepingu suulise vormi kasutamine siiski alati mõistlik, välja arvatud ehk väga väiksemahuliste ja sisuliselt kohe täidetavate lepingute puhul.

Autori hinnangul pole üldjuhul mõistlikku põhjust eeldada, et halduse kandja peaks vorminõuete osas lähtuma tsiviilõiguslike iseloomuga lepingute sõlmimisel teistest eeldustest, kui halduslepingute sõlmimisel. See tähendab, et halduse kandjal ei ole soovitatav tõendamise aspektist lähtuvalt tehingute tegemisel kasutada kunagi suulist või kirjalikku taasesitamist võimaldavat vormi. Siinjuures ei pea autor lepingute tõendamise all silmas mitte üksnes vaidlust kohtus, vaid lepingute olemasolu ja nende korrapärase täitmise tõendamist ka haldusorgani suhtes kõrgemal positsioonil olevale haldusorganile või riigi täitevorganite üle järelevalvet teostavale Riigikontrollile. Efektiivse ja läbipaistva haldusmenetluse tagamiseks peaks Halduse kandja sõlmima kõik lepingud, lepingute muudatused, lisad ja lõpetamised kirjalikult või seaduses sätestatud korras notariaalselt kinnitatud või notariaalselt tõestatud vormis.

Võrdlusena TsÜS § 77 lg 1 sätestab tsiviilõiguses vormivabaduse põhimõtte. Selle kohaselt võib tehingu teha mis tahes vormis, kui seaduses ei ole sätestatud tehingu kohustuslikku vormi. Kuna ka haldusorgan võib teha alla 10 000 eurot maksuma tehingu sisuliselt

---

<sup>126</sup> Euroopa Parlamendi ja Nõukogu 31.04.2004. a direktiiv 2004/18/EÜ ehitustööde riigihankelepingute, asjade riigihankelepingute ja teenuste riigihankelepingute sõlmimise korra kooskõlastamise kohta.

vomrivabalt, kui seadus ei sätesta teisiti, siis võib teatud tingimustel formaalselt lugeda vorminõuded tsiviilõiguslike lepingute puhul sarnaseks.

#### 2.1.2.2. Vorminõuded halduslepingu puhul

Haldusorgani poolt sõlmitav haldusleping erineb tsiviilõiguslikust lepingust eelkõige nõude poolest viidata lepingus selgelt volitusnormile. Haldusmenetluse seaduse § 97 lõige 1 ja lõige 2 kirjutavad ka need tingimused küllaltki rangelt ette, sest oma õiguslikest eesmärkidest ei tohi haldusorgani tegevus lahkneha. Ka tsiviilõiguslike lepinguid saab sõlmida vaid ettenähtud tingimustel ehk igasugune avaliku halduse egiidi all ettevõetu peab põhiseaduse § 3 valguses leidma oma sideme selleks volitust andva normiga, see side peab olema verbaliseeritud, seega nähtav ka asjasse mittepühendatu jaoks. Asjaolu, et sooritava halduse esemeks oleva avaliku teenuse pakkumine ei ole sageli seaduses *expressis verbis* sätestatud, ei pruugi veel tähendada seadusliku aluse puudumist.<sup>127</sup> Ka tsiviilõiguslikud lepingud haldusorgani hoone koristamiseks või printeri tooneri täitmiseks kannavad endast seaduslikku alust (haldusorgani sisemiste vajaduste katmine efektiivseks toimimiseks), ehkki sellele ei pea lepingus otsesõnu viitama.

Kui haldusorgan delegeerib halduslepinguga talle seadusega pandud ülesannet eraõiguslikule isikule, siis saab see toimuda ainult seaduses konkreetselt sisalduva volitusnormi kaudu. Näiteks sõlmib Haigekassa lepingu hambaarstiga avalik-õigusliku raviteenuse osutamiseks. Patsient oma suhtes arstiga, mis on kaetud kohustusliku ravikindlustusega, kasutab avalikku teenust ega ole lepingulises suhtes arsti või raviasutusega. Seevastu on arsti ja haigekassa vahel sõlmitud leping otseselt avaliku teenuse osutamiseks, arst on selle eest ainuvastutav. Samas võib arst (või raviasutus) halduslepingu täitmiseks sõlmida muid lepinguid: näiteks töölepingu meditsiiniõega, hambapuuuri müügilepingu, mille näol ei ole kahtlemata tegemist haldusõiguslike lepingutega.<sup>128</sup> Volitusnorm peab olema lepingus konkreetselt sätestatud, sest näitab lepingu sõlmimise alust ja delegeeritava avaliku ülesande iseloomu.<sup>129</sup> Kui volitusnorm peaks mingil põhjusel kehtetuks muutuma, siis ei too see kaasa automaatselt halduslepingu kehtetust. Vältimaks arusaamatusi ja ehk ka kohtusse pöördumist, on pooltel juhindudes HKS § 3 lõikest 4 kasulik ära märkida otsesõnu, kas tegemist on halduslepinguga või

---

<sup>127</sup> M. Hirvoja, Haldusleping. Mõiste, kasutusala ning mõned olulised õiguslikud jooned, *Juridica* 1999/VII, I 3, lk 325-326.

<sup>128</sup> M. Hirvoja, Haldusleping, I 3, lk 325-326.

<sup>129</sup> Näiteks sotsiaalhoolekandeseaduse § 7 lõige 3 lubab maavanemal anda temale lõike 1 punktis 5 pandud ülesande täitmine halduslepinguga üle kohalikule omavalitsusele.



tsiviilõigusliku lepinguga. Autor märgib siiski, et see pole paraku lepingu iseloomu puhul alati määrav, sest vastus küsimusele, kas tegemist on halduslepinguga või eraõigusliku lepinguga, sõltub lepingu sisus olevast ülesande iseloomust (vt. täpsemalt lepingute regulatiivsuse osas nr 2.2.1).

### **2.1.3. Haldusorgani esindamine tsiviillemingutes**

#### **2.1.3.1. Sisemise ja välimise pädevuse eristamise olulisus lepingu kehtivuse aspektist**

Haldusorgani esinduse juures eristatakse välist ehk eksternset ja sisemist ehk internset pädevust. Väline pädevus hõlmab endast haldusorgani õigust tervikuna probleemküsimuse lahendada või leping sõlmida. Sisemine pädevus määrab omakorda ära selle, kellel haldusorgani siseselt oleks pädevus probleemküsimus lahendada või leping allkirjastada. Välispädevuse osas nõustub autor Riigikohtu 27. aprill 2004 määruses nr 3-2-1-49-04 võetud seisukohaga, mille kohaselt tsiviilõigusliku lepingu sõlmimine on võimalik juhul, kui seadus seda ei keela ega sätesta üksnes halduslepingu sõlmimist.<sup>130</sup> Sealjuures nentis Riigikohus, et tsiviilõigusliku lepinguga ei saa reguleerida avaliku teenuse kasutaja või muu kolmanda isiku õigusi ega kohustusi. Samuti ei saa sellise lepinguga avaliku võimu kandja anda eraõiguslikule isikule üle oma kohustusi ja avaliku võimu volitusi. Lepingu olemuse kindlakstegemisel tuleb lähtuda lepingu sisust.<sup>131</sup> Sisepädevuse osas on haldusorgani esindajaks lepingu sõlmimisel tavaliselt asutuse juht HMS § 8 lõige 1 ja 2 järgi, kelle õigused on sätestatud erinevates õigusaktides nagu kohaliku omavalitsuse korralduse seadus ja põhimäärus vallavanema ja linnaeapea puhul; Vabariigi Valitsuse seadus maavanema ja ministri puhul; ministeeriumi valitsemisala asutuse puhul asutuse põhimääruse alusel direktor ja nii edasi. Lepingud kirjutatakse alla juhi poolt ja sõlmitakse juhi nimel. Lisaks tema nimele peab leping alati sisalduma lepingutes viide ka asutuse juhi volituse alusele, tulenevalt haldusorgani tegevust reguleerivast aktist - näiteks „tulenevalt Vabariigi Valitsuse seadusest sõlmib nimetatud haldusorgani esindajana lepingu minister/maavanem X“.

Kui eraõiguslik isik võib lepingut volitada sõlmima keda iganes (kuigi vaikimisi peetakse sõlmijaks juhatuse liiget), siis haldusorgan peab siingi lähtuma seaduses sätestatust ning võib küll erandjuhtudel delegeerida ülesannete andmise madalama positsiooniga ametnikele, aga peab sealjuures arvestama võimalike ametniku positsiooniõiguslike piirangutega. Asutuse juhi

---

<sup>130</sup> RKTkm 27.04.2004, nr 3-2-1-49-04, p 15.

<sup>131</sup> RKTkm 27.04.2004, nr 3-2-1-49-04, p 15.

asendamist puudutava regulatsiooni võib leida VVS § 28 lõikest 3, § 51 lõikest 4, § 86 lõikest 4 ja see hõlmab endast asendaja positsiooni määramist asendatava suhtes ja asendatava ametipositsioonile lisaks sõna „ülesannetes.“ Kuid lepingulise esindaja delegeerimise küsimus on kahtlemata oluline ka juhul, kui ei toimu asutuse juhi asendamist. Tuleb arvestada, et kogu haldusorgani eesmärgistatud suhtlus mis tahes viisil ja ükskõik kellega peab toimuma kirjalikult, kuid paraku pole praktikas alati võimalik tagada, et asutuse juht ka kõigi pisemate tehingutega kursis oleks. Paratamatult peab osa vastutust hea ja õiglase halduse eest lasuma ka alamal valdkonnaametnikul.

Eesti varasemas praktikas oli laialt levinud seisukoht, kus ilma seadusest tuleneva selge erivolitusega peeti üldse võimatuks ametnike volitamist asutuste juhtide poolt. See pani asutuse juhtidele suure vastutuse ja kohustuste koorma.<sup>132</sup> Samas oli ka selge tõsiasi, et niisugune nõue kannab endast üksnes formaalset eesmärki. Praktikas ei ole mõeldav, et asutuse juht on kursis kõige asutuses toimuvaga, mistõttu näiteks väiksema tähtsusega lepingute sõlmimine peaks jääma näiteks osakondade ja talituste juhatajate otsustada ja allkirjastada.

Haldusmenetluse seaduse § 8 lõike 2 eesmärgiks peaks olema see jäik suhtumine murda ja võimaldada haldusülesannete ja vastutuse jaotamist ametnike vahel. See võimaldab kokku viia sisulise otsuse langetaja ja alla kirjutava ametniku, kasvatades korraga nii halduse efektiivsust kui tagades paremini halduse läbipaistvuse põhimõtte. Kuid HMS § 8 ei täpsusta, kuidas volitamise protsess toimuma peaks ja kes peaks omama asutuse juhi asemel otsustamise ja allkirjastamise õigust ning vastutust kandma. Haldusmenetluse käsiraamatu kohaselt on HMS § 8 lõike 2 mõte anda asja otsustamise õigus üksnes asjaga tegelemiseks võimalisele ametnikule. Selle põhimõtte rikkumine võiks kaasa tuua otsuse tühisuse. Nõnda ei saaks volitada ehituslube andma vallavalitsuse sekretäri, kellel puuduvad nii ehitusalased kui ka õigusalsed teadmised./---/ Eelnev ei mõjuta asutuse juhi või juhtorgani enda pädevust, sest neil on asutuse esindamise volitus sõltumata sisulisest kompetentsist või teadmisest.<sup>133</sup> Töö autor on küll nõus osaga, et ametnikud peavad olema pädevad antud küsimuses, kuid peab nentima, et vähemalt lepingute osas, on ka vallasekretäril õigus seaduse alusel asendada vallavanemat ajal, mil viimane viibib puhkusel, mis tähendab, et nõnda nimetatud asjast arusaamise kriteerium ei saa olla määrav. Autor on seisukohal, et mõistlikum oleks asutuse

---

<sup>132</sup>A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat, lk 47.

<sup>133</sup>A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat, lk 48.

siseselt lepingute sõlmimise puhul allkirjastamisõigust mitte viia madalamale tasemele osakonna juhataja tasemelt. Üksnes väiksemate ametiasutuste puhul võiks allkirjastamise õigus asutuse juhi kõrval jääda otse valdkonna eest vastutavale spetsialistile, kes nimetatud alaga tegeleb, kui seadus ei sätesta teisiti. Allapoole osakonna juhataja tasandit jääv otsustusõigus võib hakata taas soodustama ebaefektiivset haldust, kuna ülesannete killustatus tõuseks, mis omakorda soodustab vigade teket ja ülevaate hajumist. Ühtlasi halveneb halduse läbipaistvus.

Halduslepingute puhul ei esine sisepädevuse osas võrreldes tsiviilõigusliku lepinguga erisusi. Välispädevuse osas on haldusleping tsiviilõiguslikust lepingust erinev peamiselt oma range formaliseerituse tõttu. Avaliku võimu volituste üleandmise õigus peab haldusorganile tulema konkreetselt seadusest. Erinevalt tsiviilõiguslikust lepingust ei saa haldusorgan siin otsustada juhindudes ainult hea halduse eesmärkidest, vaid välise pädevuse lepingu sõlmimiseks annab haldusorganile konkreetne volitusnorm. Nimetatud volitusnorme on Eesti erinevate seaduste peale kokku sadu.<sup>134</sup> Tuletades meelde Riigikohtu poolt öeldud seisukohta, et tsiviilõigusliku lepingu võib sõlmida juhul, kui seadus seda ei keela ega sätesta üksnes halduslepingu sõlmimist,<sup>135</sup> toob autor ka näite noorsootöö seaduse<sup>136</sup> § 7 punkti 1, kus halduslepingu sõlmimine pole kohustuslik, vaid üksnes võimalik ja lepingu iseloomu koos olemusega määrab ära juba selle täpne sisu.

### **2.1.3.2. Lepingu sõlmimise ja allkirjaõiguse volitamise problemaatika**

Vastuseta on endiselt küsimus sellest, millisele sättele tugineda ametnike volitamisel ehk lepingule allkirjaõiguse andmisel. Haldusmenetluse seadus § 13 lõige 1 lubab menetlusosalisel kasutada haldusmenetluses esindajat. Esindaja võib esindada menetlusosalist kõigis menetlustoimingutes, mida seadusest tulenevalt ei pea menetlusosaline tegema isiklikult. Lõike 3 kohaselt kohaldatakse haldusmenetluses esindusele tsiviilseadustiku üldosa seaduse sätteid. Haldusmenetluse seaduse § 13 eesmärk on eelkõige sätestada mitte haldusorgani siseseid esindusküsimusi, vaid anda esindusõigus üksnes isikutele, kes osalevad haldusorgani poolt läbi viidavas menetluses. Seetõttu tekib küsimus ka TsÜS-i sobivusest haldusorgani sisese volitusnormina näiteks lepingu allkirjastamisel või muul viisil

---

<sup>134</sup> Näiteks sotsiaalhoolekande seaduse § 11<sup>4</sup> lg 1 lubab Sotsiaalkindlustusametil rehabilitatsiooniteenuse osutamise halduslepinguga volitada täitmiseks ühele või mitmele tingimustele vastavatele rehabilitatsiooniteenuse osutajana registreeritud füüsilisest isikust ettevõtjale, juriidilisele isikule või kohaliku omavalitsuse asutusele.

<sup>135</sup> RKTkm 27.04.2004, nr 3-2-1-49-04, p 15.

<sup>136</sup> Noorsootöö seadus. 17.06.2010. - RT I 2010, 44, 262.

haldusorgani esindamise suhtes. Riigikohus on küll käsitlenud HMS § 13 esinduse mõjusid seoses haldusõiguserikkumise- ja kriminaalmenetluse küsimuses, kuid pole HMS § 13 sisu avanud täpsemalt, kui nentides nimetatud sätete laienemist üksnes kitsalt haldusmenetlusele.<sup>137</sup> Riigikohtu hinnangul on tsiviilõigusliku esinduse instituudi (TsÜS 6. peatükk) eesmärk sätestada võimalus teha ühel isikul (esindajal) tsiviilõiguslikke tehinguid teise isiku (esindatava) kaudu. Seega tagatakse tsiviilõigusliku esindaja instituudi vahendusel teatud isikule - esindajale just nimelt tsiviilõigussuhetes aktiivse subjekti seisund, sellise subjekti seisund, kes võib volituste piires tekitada, muuta või lõpetada tsiviilõigusi ja -kohustusi vahetult esindatavale (TsÜS § 95 lg 1). HMS § 13 lg-s 3 sätestatu kohaselt kohaldatakse ka esindusele haldusmenetluses TsÜS 6. peatüki sätteid. Siin tuleb silmas pida, et vastavalt HMS § 2 lg-le 2 ei ole ei väärtemenetlus (haldusõiguserikkumiste menetlus) ega ka süütegude (kuritegude) kohtueelne uurimine haldusmenetlus.

Sisepädevus sarnaneb seega mõneti tsiviilõigusliku esindusega, kuigi tsiviilõigust ametnike volituste väljaselgitamisel kohaldada ei saa.<sup>138</sup> Riigikohtu halduskolleegium nentis 2001. aasta otsuses 3-3-1-21-01<sup>139</sup>, et kohaliku struktuuriüksuse ametnik võib küll anda haldusakti ja teostada täitevvõimu ka terve ameti, mitte ühe struktuuriüksuse nimel, kuid volitus peab ametnikule olema antud õiguspäraselt.

Haldusmenetluse seadus § 8 lõige 2 sätestab, et haldusorgani nimel tegutsevad inimesed määratakse haldusorgani siseselt. Sellest sättest tuleneb volitus igale asutuse juhile asutuse nimel tegutsevate ametnike volituste kindlaksmääramiseks. Kui seadus annab asutusele pädevuse haldusakti andmiseks, ei pea haldusakti andma tingimata asutuse juht.<sup>140</sup> Ka Riigikohus on oma 9. veebruar 2011 aasta otsuses nr 3-3-1-88-10<sup>141</sup> nentinud, et vastavalt HMS § 8 lg-le 2 määratakse haldusorganisiselt isikud, kes tegutsevad haldusmenetluses haldusorgani nimel, kui seaduses või määruses ei ole sätestatud teisiti. Olgugi, et HMS § 8 lg 2 sisu on üsna lai, on kohtupraktika seda konkretiseerinud piisavalt, et võtta norm esinduse aluseks otse ilma tsiviilõiguse poole pöördumata. Tsiviilseadustiku üldosa seaduse 6. peatüki § 117 lg 2 tehingulise volituse sätete poole ei pöörduta haldusmenetluses juba põhjusel, et volitamise alus peab olema kirjas kas asutuse sise-eeskirjades, antud ministri määrusega või toodud seaduses, olles samal ajal seotud ametniku erialaste haldusülesannetega, positsiooniga

---

<sup>137</sup> RKHKm 09.05.2002, nr 3-1-1-45-02, p 10.5.

<sup>138</sup> I. Pilving, Riigikohtu 2001. aasta praktika haldusmenetluse valdkonnas, Juridica 2002, nr 2, lk 106.

<sup>139</sup> RKHko 04.05.2001, nr 3-3-1-21-01, p 3.

<sup>140</sup> I. Pilving, Riigikohtu 2001. aasta praktika haldusmenetluse valdkonnas, lk 108.

<sup>141</sup> RKHko 09.02.2011, nr 3-3-1-88-10, p 17.

haldusorganis ja tema erialaste teadmistega. Seetõttu leiabki töö autor, et TsÜS 6. peatüki sätteid ei sobi haldusõiguses volitama lepingu allkirjastajat, vaid lähtuda tuleb konkreetsest määruse/sise-eeskirja punktist koos HMS § 8 lõikega 2. Õiguskindluse põhimõttest tulenevalt ei ole sisepädevust ületavad (sealhulgas valesti volitatud lepingulise esinduse juhtudel) lepingud tühised, kui asutuse välispädevusega probleeme pole.<sup>142</sup> Sisepädevuse küsimus on eelkõige haldusorgani sisene vastutuse küsimus, mis ei tohiks ilmtingimata avaldada mõju väljaspoole.

## **2.2. Lepingute regulatiivsus**

### **2.2.1. Regulatiivsus kui lepingu iseloomu määraja**

#### **2.2.1.1. Lepingu liigi määratlemine tulenevalt selle sisust**

Lepingu tähtsaimad elemendid on sellega antavad õigused ja võetavad kohutused, mis annavad õigussuhtele iseloomu. Olemuselt määrab tsiviilõigusliku lepingu iseloomu ära selle sisu ja nagu eraõiguseski, ei saa üldjuhul lähtuda lepingu üle otsustamisel pelgalt viimase pealkirjast. Lepingule annavad iseloomu selle regulatiivsed sätted nagu sisulised õigused, kohustused, vastutus, õiguskaitsevahendid. Suuresti toimivad kõik toodud instituudid sarnaselt eraõigusest tuntud põhimõtetele (välja arvatud riigi poolne vastutus) tuginevalt ehk sellistele tingimustele lepingutes kohalduvad eraõiguse sätted. Autor toob selles peatükis välja siiski teatavad erandid, kus klassikalist tsiviilõiguslikku lepingut juhul kui haldusorgan on selle pooleks, päris klassikaliselt täita ei saa. Võrdlusena käsitleb autor ka haldusorgani poolt sõlmitavate tsiviilõiguslike lepingute eristamist halduslepingutest tulenevalt nende sisust.

Haldusorgani poolt tsiviilõigusliku lepingu sisustamine õiguste ja kohutustega toimub pealtnäha täiesti sarnastel alustel eraõigusliku lepinguga. Näiteks on käsunduslepingus üles loetletud haldusorgani kasuks tehtavad tööd ja teisalt poolt haldusorganile pandud kohustus tööde eest tasuda. Nimetatud leping lubab selle sisu vaadates oletada lepingu iseloomu ja selle regulatiivsuse tulenevalt tsiviilõiguses kehtivast lepingute sisuvabaduse põhimõttest. Paraku pole praktikas pealkirja määramine tihtilugu probleemiks, vaid haldusorgan seisab probleemi ees üldjuhul siis, kui lepingu sisu pole üheselt mõistetav või sisulised õigused ja kohustused puudutavad kolmandat isikut või reguleerib leping seadusega haldusorganile pandud kohustuse täitmist<sup>143</sup>.

---

<sup>142</sup> A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat, lk 444.

<sup>143</sup> I. Kull Jt. Võlaõigus I üldosa, lk 57.

Nii nagu riigi või kohaliku omavalitsuse asutus, peab ka avalik-õiguslik juriidiline isik tegutsema kooskõlas oma eesmärkidega ning ei või kanda oma eesmärkidega vastuolus olevaid tsiviilõigusi ega kohustusi. Nimetatud piirang tuleneb avalik-õiguslikele juriidilistele isikutele PS § 9 lõikest 2 ja TsÜS § 25 lõikest 4 ja iseloomustab ilmekalt avalik-õigusliku isiku õigusvõime kitsendusi võrreldes eraõiguslike juriidiliste isikutega.

Hea näide halduslepingu ja eraõigusliku lepingu sisulise eristamise dilemmast on parkimistasude kontrollteenuse üleandmine eraõiguslikule isikule, sealjuures on eraõiguslikul isikul õigus teha parkimiskorra rikkujate suhtes viivistasu otsuseid. 20. oktoobri 2003. aasta lahendis nr 3-3-1-64-03 käsitles Riigikohus avaliku ülesandena ka liiklusest kõrvaldatud sõidukite teisaldamist ja nende parkimise korraldamist. „Sõlmitud lepingu näol ei ole tegemist halduslepinguga, vaid tsiviilõigusele omase eraõiguslike isikute vahel sõlmitud hoiulepinguga. /---/ Kuigi lepingu esemeks oli haldusülesannete täitmine, ei ole TPP nimetatud lepinguga AS-le Rosqvist mingeid avaliku võimu ülesandeid üle andnud, sest liikluse korraldajaks jäi ikkagi politsei, kes ostis teisaldusfirmalt teenust sõidukite äravedamiseks ning hoidmiseks ning viimane tegutses tellija nimel.“<sup>144</sup> Teisaldajal oli üksnes lepinguline kohustus sõidukeid faktiliselt ümber paigutada. Teisaldamise korraldamisega ei tekitanud faktiliselt teisaldav isik kolmandatele isikutele lepingust tulenevaid kohustusi. Kolmandatel isikutel, see tähendab eelkõige sõidukite omanikel tekkis õigussuhe teisaldamise otsustajaga ehk haldusorganiga. Seega järeldas riigikohus, et sel juhul oli korrakaitseorgani ja teisaldusettevõtte vaheline leping eraõiguslik leping.<sup>145</sup> Halduslepingu ja tsiviilõigusliku lepingu eristamiseks mainis Riigikohus samas lahendis, et tsiviilõigusliku lepinguga võib olla tegemist juhul, kui eraisik üksnes kaasatakse teenuse tellimise korras avaliku ülesande täitmisele, ilma et talle oleks üle antud võimuvolitusi või lepinguga reguleeritaks kolmandate isikute õigusi.<sup>146</sup> Sisuliselt on Riigikohus otsuses kordanud halduskoostöö seaduse § 4 lõikes 3<sup>147</sup> toodud põhimõtet, et kuna sõidukeid teisaldavale isikule ei antud üle otsustusõigust teisaldatavate sõidukite valikul (avaliku võimu ülesanne), jäi sundteisaldamise otsustajaks endiselt haldusorgan. Tõsi, otsuse tegemise ajal kehtinud halduskoostöö seadus<sup>148</sup> ei rääkinud midagi tsiviilõigusliku lepingu alusel haldusülesannete üleandmisest. Seetõttu võib kohtulahendit nimetada omamoodi teerajajaks.

---

<sup>144</sup> RKHKo. 20.10.2003, nr 3-3-1-64-03, p 12.

<sup>145</sup> E. Kergandberg, P. Blankin jt. Averus – avaliku ja erasektori koostöö, lk 13- 14.

<sup>146</sup> RKHKo, 20.10.2003, nr 3-3-1-64-03, p 12.

<sup>147</sup> Halduskoostöö seadus. 29.01.2003. - RT I 2003, 20, 117 ... RT I, 17.11.2011, 3.

<sup>148</sup> Halduskoostöö seadus. 29.01.2003. - RT I 2003, 20, 117.

Teine ja keerulisem kahe lepingutüübi eristamise probleem esines Liina Kangeri poolt analüüsitud lahendis Viimsi vald vs. OÜ, kus sõlmiti leping tee renoveerimiseks kahes etapis. Vaidlus puudutas ehitusseaduse §-i 13, kus tööde venimise tõttu oldi sunnitud kohaldama sanktsioone ja see tekitas vaidluse. Küsimus seisnes aga selles, milline kohus on pädev vaidlust lahendama. Vald pöördus maakohutusse, kes võttis selle ka menetlusse, põhjendades avaliku võimu volituste delegeerimise iseloomu puudumisega ja lahendas asja kui tsiviilasja. OÜ esitas otsuse peale kaebuse ringkonnakohtule. Sealhulgas ei pööranud ringkonnakohus tähelepanu avaliku õiguse normide küsimusele, mida on samuti peetud üheks halduslepingu tunnuseks.<sup>149</sup> Ringkonnakohus nõustus maakohu põhjendustega ja formuleeris ning täiendas need järgnevalt: „Kollegium nõustub vastustajaga, et kohalik omavalitsusüksus võib sõlmida kõrvuti halduslepingutega ka tsiviilõiguslikke lepinguid. Vastustaja on põhjendatult juhtinud apellandi tähelepanu sellele, et ehitusseaduse § 13 kohaselt detailplaneeringu kohase avalikult kasutatava tee ja üldkasutatava haljastuse, välisvalgustuse ja vihmaveekanaliseerimise väljaehitamise kuni ehitusloale märgitud maaüksuseni tagab kohalik omavalitsus, kui kohalik omavalitsus ja detailplaneeringu koostamise taotleja või ehitusloa taotleja ei ole kokku leppinud teisiti. Pooled leppisid kokku, et tee rajab kostja ning ei ilmne ühtegi avaliku võimu volitust, mida pidi kostja teostama. Kollegium nõustub maakohutuga ka selles, et lepingus olev kokkulepe tee ehitamise osas on kvalifitseeritav töövõtulepinguna võlaõigusseaduse § 635 lg 1 tähenduses.“<sup>150</sup>

Asjas Rae vald vs. arendaja, kus viimane kohustus detailplaneeringu kohaselt kinnistu piires välja ehitama planeeringuala teenindavad veetorustikud leidis kohus vastupidist, liigitades lepingu seekord halduslepinguks. Vaidlus puudutas taas ehitusseaduse §-i 13. Maakohu kohaselt on tegemist on halduslepinguga, kuivõrd lepingu ese on avalik-õiguslikest normidest tulenevate kohustuste täitmine ja puudutab Rae Valla avalik-õiguslike kohustuste üleandmist. /---/ Hagejatel (Rae vald – autor) on subjektiivne avalik õigus arendaja poolt endale Kohustuse Üleandmise lepinguga võetud ülesande (veetrassi rajamise) täitmise suhtes, kuid haldusülesande iseseisvaks täitmiseks volitamise muutuval avaliku halduse ülesandeid täitvad füüsilised ja juriidilised isikud avaliku halduse kandjateks. /---/ Seega pidi arendaja tegutsema veetrassi rajamisel omal vastutusel, olles allutamata valla juhtimisele ehk sisuliselt astus arendaja haldusülesande täitja asemele<sup>151</sup>. Seega järeldas maakohus, et ES § 13 alusel

---

<sup>149</sup> L. Kanger, Haldusleping Eesti kohtupraktikas, lk 8, 9.

<sup>150</sup> TlnRKO, 23.04.2009, nr 2-08-7134 (koopia autori valduses).

<sup>151</sup> L. Kanger, Haldusleping Eesti kohtupraktikas, lk 10.

sõlmitav leping on haldusleping, kui sellega antakse üle avaliku võimu volitusi ja lepingu esemeks on avalik-õiguslikest normidest tuleneva kohustuse täitmine. Niisuguse hinnangu andmine taandub lepinguliste kohustuste sisu ning ulatuse väljaselgitamisele.<sup>152</sup>

Käesoleva töö autor on vaid osaliselt nõus käsitlesega, mille kohaselt on halduslepinguga tegemist juhul, kui üle antavate avaliku võimu volitustele vaadeldakse, kas lepingu esemeks on avaliku õiguse normidest tulenev kohustuse täitmine või mitte. See on üks viis, kuidas seda hinnata, kuid hetkel põhinevad mõlemad toodud normid avalik-õiguslikel normidel (veevarustuse tagamine linnas on omavalitsuse ülesanne<sup>153</sup>) ja seega pole kohus otsuses ära põhjendanud, mis tingimustel määrata avalikke-õiguslikke norme.

Kuid eeldades, et avaliku õiguse normid on analoogia korras suunatud kõik avaliku ülesande täitmisele, tugineb autor juba eelpool mainitud väitele, mille kohaselt avalikku ülesannet võib täita ka eraõiguslik isik. Nimetatud seisukohta kinnitab ka Riigikohus oma 14. detsembri 2011 lahendis nr 3-3-1-72-11,<sup>154</sup> kus vangla kaupluses müüdava kauba müügihinna sisseostuhinnale lisanduv osa (juurdehindlus) kujutas Riigikohtu hinnagul endast avalik-õiguslikku makset (ülesannet). Kui haldus- ja ringkonnakohus leidsid, et juurdehindluse näol on tegemist tasuga vangla avalik-õigusliku ülesande täitmise eest, siis Riigikohtu erikogu selgitas, et avalikke ülesandeid (haldusülesandeid) võib õiguslikult määratleda kui vahetult seadusega või seaduse alusel haldusinstitutionidele pandud ülesandeid või ülesandeid, mis on tõlgendamise teel vastavast õigusnormist tuletatud. Avalik ülesanne ei tähenda Riigikohutu hinnagul tingimata seda, et tegemist peab olema täidesaatva riigivõimu volituse kasutamisega. Seadusandja võib avaliku ülesandena määratleda ka kinnipeetavale normaalse elutingimuste loomise ja tagamise. Avaliku ülesande olemus ei muutu sellest, et seda ülesannet täidab eraõiguslik isik.<sup>155</sup>

Kui lepingu olemus ei selgu vormilistest teguritest - näiteks puudub seaduses otseselt volitusnorm, üle antavad ülesanded ei eelda võimuvolitusi ega eelda täidesaatva riigivõimu volituste olemasolu ning haldusorgan pole ka ise täpsustanud mis lepinguga tegemist on, siis tuleb lepingu olemus välja selgitada lähtudes lepingu sisust ka haldusmenetluses. See tähendab, et kui haldusorgan pole otsesõnu öelnud, mis lepingu nad sõlmivad ja haldusorgan

---

<sup>152</sup> L. Kanger, Haldusleping Eesti kohtupraktikas, lk 10, 11.

<sup>153</sup> K. Merusk, V. Olle. On Assignment of Local Government Tasks to the Private Sector in Estonia. *Juridica International* 2009/XVI, lk 36.

<sup>154</sup> RKHKo 14.12.2011, nr 3-3-1-72-11, p 7, 8.

<sup>155</sup> RKHKo 14.12.2011, nr 3-3-1-72-11, p 8.



pole koostanud analüüsi, milles annab hinnangu haldusülesannete volitamise majanduslikule põhjendatusele, pole teostanud kulu, tulu analüüsi ja hinnanud ülesande täitmise kvalitatiivseid tingimusi.

Näitena viitab autor Tallinna Ringkonnakohtu lahendile nr 3-11-2448. Nimetatud lahendis sõlmisid Kaitseministeerium ja Eesti Sõjahaudade Hoolde Liit lepingu, mille olemuse üle ka vaidlus käib. Sõjahaudade Liidu ülesanne oli taastada haudu, Kaitseministeeriumi ülesanne protsessi rahastada. Kaitseministeerium leidis, et Sõjahaudade Liit pole oma ülesannet korrektselt täitnud ja jättis osa raha maksmata.<sup>156</sup> Sõjahaudade kaitse seaduse<sup>157</sup> § 6 lg 2 järgi korraldab nende täitmist ja korrashoidu kaitseministeerium. Sama seaduse järgi võib ülesande üle anda eraõiguslikule isikule.<sup>158</sup>

Kaitseministeerium üksnes korraldab, see tähendab, annab üle, aga vastutusest ei vabane. Kui Sõjahaudade Liit peaks tegevuse lõpetama, siis peab kohustused (haudade hoolduse) ikkagi Kaitseministeerium lõpule viima. Tegemist on avaliku ülesandega, mida võib üle anda tsiviilõigusliku lepinguga. Tsiviilõigusliku lepinguga on autori arvates tegemist just seetõttu, et ülesanded on olemuselt eraõiguslikud ja nendega ei kaasne vastutuse üleminekut. Kaitseministeerium lihtsalt kaasas enda ülesannete täitmisse eraõigusliku isiku, kandes ülesannete täimata jäämise riski siiski ise. See tähendab kolmanda isiku ees jäi vastutavaks ikkagi Kaitseministeerium, mitte Sõjahaudade Liit. Kaitseministeeriumi ja Sõjahaudade Liidu vahelised kohustused on kirjas nende vahel sõlmitud lepingus ja kohustuste mittetäitmine on nende vahelise suhte osa.

Lepingu liigi järeldamine ei pruugi kooskõlas olla alati HKS § 3 lõikega 4, mille viimane lause ütleb, et kui lepingust selgelt ei nähtu poolte tahe sõlmida tsiviilõiguslik leping, eeldatakse, et tegemist on halduslepinguga. Kuid nimetatud sätet ei saa kohaldada ainumääravana. Lepingust võivad täielikult puududa avaliku võimuga seotud kohustused (nt leping haldusasutuse lillepeenarde hooldamiseks, koostööleping linnavalitsuse serveripargi haldamiseks) ja sellisel juhul ei saa autori arvates eeldada pelgalt HKS § 3 lõike 4 järgi lepingu olemust hoolimata sellest, et pooltel puudub viide halduslepingule<sup>159</sup>. Kui pooled konkreetselt ei sätesta lepingu olemust, leiab autor, et sellisel juhul tuleks fraasi „poolte tahe“

---

<sup>156</sup> TlnRKO 16.12.2011, nr 3-11-2448 (koopia autori valduses).

<sup>157</sup> Sõjahaudade kaitse seadus. 10.01.2007. - RT I 2007, 4, 21 ... RT I, 21.03.2011, 27.

<sup>158</sup> TlnRKO 16.12.2011, nr 3-11-2448 (koopia autori valduses).

<sup>159</sup> Sõna „haldama“ lepingus ei tähenda, et tegemist on automaatselt halduslepinguga.

vaadelda kui viidet lähtuda ka lepingu sisust. Kui lepingus sisaldub viide avalikule ülesandele ja lähtutakse avaliku õiguse normidest, tuleks leping lugeda halduslepinguks.

Autor on nõus Liina Kangeriga, et mõiste „avaliku võimu volitused“<sup>160</sup>, aga ka mõiste „avalik ülesanne“ lepingu sisus vajaks kohtupraktika poolt täpsustamist. Töö autori hinnangul tekib „avalik ülesanne“ avaliku õiguse normidest, kuid lepingute liigi ja iseloomu määramisel on mõlemad hetkel paraku liiga abstraktsed.

### **2.2.1.2. Lepingu kandvaim osa lepingu iseloomu määrajana**

Olenemata lepingu välisest vormist, on ühes lepingus võimalik eristada selle tsiviilõiguslikku ja haldusõiguslikku osa. Kusjuures sõltuvalt lepingu osa iseloomust, kui teist osa puudutavat vaidlust pole, on leping vaidlustav vastavalt oma kandvaimale osale kas maakohtus või halduskohtus. Miks selline eristamine vajalik on?

Esiteks on põhjus kohtute pädevuses asja lahendamisel. Kui vaieldakse halduslepingu tsiviilõigusliku iseloomuga osa üle, võib pädevaks kohtuks lugeda tsiviilkohtu, kes spetsialiseerituse tõttu annab osale kõige adekvaatsema hinnangu. Siiski tuleb arvestada, et tsiviilõiguslik osa on tsiviilkohtus vaidlustatav üksnes juhul, kui sealt puuduvad avaliku võimu volituste tunnused või tsiviilõiguslik osa ei ole haldusõiguslikuga liiga tihedalt põimunud ega muutunud seetõttu selle lahutamatuks osaks. See tähendab, et teatud olukordades on eristamine keelatud<sup>161</sup> või ei ole see otstarbekas ning üksnes tsiviilõigusliku osas oleva problemaatika lahendatus ei anna halduslepinguga soovitud väljundit.

Näitena toob autor Riigikohtu lahendi nr 3-3-4-2-11<sup>162</sup>, kus kaebuse esitajad leidsid, et kohustuste üleandmise leping on selgelt osadeks jagatav ning sisuliselt on lepingus olev punkt 4.1.7. eraldiseisev tsiviilõiguslik leping. Kaebuse esitajate hinnangul ei vasta punkt 4.1.7. põhilistele halduslepingu tunnustele, lähtudes Riigikohtu halduskolleegiumi 20. oktoobri 2003. a otsusest kohtuasjas nr 3-3-1-64-03 - punktiga 4.1.7. ei täpsustatud kaebajatele antavat õigust, ei antud üle avaliku võimu volitusi ega reguleeritud kolmandate isikute subjektiivseid avalikke õigusi.<sup>163</sup> Nimetatud punkt lisati formaalselt varasemale lepingule seoses hiljem sõlmitud kokkuleppega. Kaebajate sõnul on punkt 4.1.7 sisuliselt

---

<sup>160</sup> L. Kanger, Haldusleping Eesti kohtupraktikas, lk 10.

<sup>161</sup> Näiteks sätestakse konkreetne kohtulik alluvus või on halduslepingu sisu eraõiguslik üksnes näiliselt.

<sup>162</sup> RKEKm 06.12.11, nr 3-3-4-2-11.

<sup>163</sup> RKEKm 06.12.11, nr 3-3-4-2-11, p 3

eraldiseisev tsiviilõiguslik tehing ja ei olnud algse lepingu sõlmimise eelduseks ning seega ei ole lepinguga lahutamatu seotud - selle punkti täitmisest ei seatud sisuliselt sõltuvusse mitte ühegi teise kohustuse täitmist. Samuti tõid kaebajad välja asjaolu, et punkt 4.1.7 ja lepingu muust osast tulenevate kohustuste täitmisele kehtivad erinevad tähtajad.<sup>164</sup>

Riigikohtu erikogu oli seisukohal, et 23. juulil 2008 sõlmitud lepingu muutmise kokkulepet (p 4.1.7) ei saa pidada eraldi lepinguks. Juba 17. detsembril 2007 sõlmitud lepingu p-s 3.2 leppisid pooled kokku selles, et kõik muudatused muutuvad lepingu lahutamatuks osaks. sama korralditi 23. juulil 2008 sõlmitud lepingu muutmise kokkuleppes. Lepingu muutmise kokkulepe on sõlmitud notariaalses vormis ning selle lõppsätete kohaselt on notar kokkuleppe sisu ja õiguslikke tagajärgi kokkuleppe osalistele selgitanud ning nad kinnitavad, et kokkuleppe tekst ja sisu vastavad nende tahtele. Seega on pooled selgelt väljendanud tahet muuta hilisem täiendus algse lepingu lahutamatuks osaks. Erikoogu märgib, et lepingu muutmise kokkuleppe sisu, nagu ka algse lepingu sisu, on lahutamatu seotud detailplaneeringuga. /---/ Haldusmenetluse seaduse §-dest 95 ja 96 tulenevalt on halduslepingu tunnusteks haldusõigussuhte reguleerimine ning see, et vähemalt üks lepingupooltest on haldusorgan. /---/ Kuigi haldusülesande täitmisega seoses võib haldusorgan teatud juhtudel sõlmida ka tsiviilõigusliku lepingu, on tal tegevusvormi valiku vabadus ning vaidlusalusest kokkuleppes ei nähtu poolte tahet sõlmida tsiviilõiguslik leping - vastupidi, pooled on rõhutanud, et nad loevad lepingu muutmise kokkuleppe algse lepingu lahutamatuks lisaks. Vastustaja on ka kohtule esitanud seisukohas leidnud, et tegemist on halduslepinguga. Eeltoodust tulenevalt on erikogu seisukohal, et vaidlusaluse kokkuleppe näol on tegemist halduslepingu osaga.<sup>165</sup>

Teine põhjus on seotud normatiivse reguleerimisega. Tsiviilõiguslikku osa reguleerivad kõige täpsemini eraõiguse normid ning nende kordamine avaliku õiguse normides oleks mõttetu ja õigusselguse osas pigem rohkem probleeme tekitav kui kaasa aitav tegevus. Avaliku õiguse normidelt tuleb üksnes nõuda võimalikult selget lepingutüübi olukordade eristamist ja vajadusel viitamist sobivale eraõiguse normile.

---

<sup>164</sup> RKEKm 06.12.11, nr 3-3-4-2-11, p 3

<sup>165</sup> RKEKm 06.12.11, nr 3-3-4-2-11, p 11, 12, 13.

## 2.2.2. Õigused ja kohustused tsiviilõiguslikus lepingus ja erisused halduslepingust

### 2.2.2.1. Erandjuhud lepingute täitmise kohustuse põhimõtte järgimisel

Esimene probleem võib tekkida seoses haldusorgani makseraskustega. Tsiviilõigusliku lepingu poolena ei saa haldusorgan endale võtta rohkem õigusi kui näeb ette haldusorganile tema eesmärgid ja tegevust reguleeriv seadus, määrus, põhikiri või muul õiguslikul alusel antud õigusakt. Tüüpiline lepinguga võetud kohustus, mida halduskandja kannab, seisneb töö või teenuse eest tasu maksmises. Siin tuleb haldusorganil arvestada mitmete oluliste kriteeriumidega. Euroopa Kohus märgib lahendis *Bayerischer Rundfunk Deutschlandradio*, et mõistet „rahastab riik” tuleb tõlgendada funktsionaalselt, mis tähendab, et riigi rahastatav või riigi kontrolli all olev organisatsioon ei tohi lasta ennast juhtida muudel kui üksnes majanduslikel kaalutlustel.<sup>166</sup> Olemuselt võib seda käsitleda kui keeldu ebamajanduslike otsuste kaudu muutuda. maksejõuetuks või võtta endale üle jõu käivaid kohustusi. Kui eraõiguslik juriidiline isik võib võtta krediidasutuste kaudu laenusid ja anda tagatise, siis avaliku sektori poolt pole selline võõrvahendite kasutamine tihtilugu lubatav või vajab see kõrgemalseisva haldusasutuse otsust. Näiteks sätestab valla- ja linnaeelarve seaduse<sup>167</sup> § 8 lõike 1 punkt 1, et valla ja linna võlakoores ei või ületada 60 % selleks eelarve aastaks kavandatud eelarve tuludest, millest on maha arvatud riigieelarvest tehtavad sihtotstarbelised eraldised.

Eesti kohtupraktika ei ole lugenud kohaliku omavalitsuse poolseid takistusi lepinguliste ülesannete täitmisel üldjuhul piisavaks aluseks, et ühepoolset lepingut muuta, jätta täitmata või lõpetada, seades täiesti mõistetavalt sellistel juhtudel esikohale lepingute täitmise kohustuslikkuse printsiibi. Ainuke lubatav erand saab tulla otseselt seotuna avalike huvide, ehk tingimustel, kus lepingu sellisel kujul täimise jätkamine võib viia avalike huvide raske kahjustamiseni. Näiteks Riigikohus on öelnud, et kui kohalik omavalitsus on võtnud endale ehotusseaduse §-s 13 märgitud tööde teostamise ja rahastamise kohustuse, kuid mingitel ootamatutel asjaoludel tekivad kohalikul omavalitsusel takistused selle kohustuse täitmisel, siis võib detailplaneeringu kehtestamata jätmine olla põhjendatud ja õiguspärane. Seejuures peab kohalik omavalitsus esitama asjakohased põhjendused ja kaalutlused ootamatute asjaolude ja takistuste kohta.<sup>168</sup>

---

<sup>166</sup> EKo 6.09.2007, C-337/06, *Bayerischer Rundfunk Deutschlandradio jt.* Kohtujuristi R.- J. Colomer ettepanek, p 40, 66.

<sup>167</sup> Valla- ja linnaeelarve seadus. 16.06.1993. - RT I 1993, 42, 615 ... RT I, 03.02.2011, 7.

<sup>168</sup> RKHKo 19.05.2010, nr 3-3-1-26-10, p 14.

Ehitusseaduse (edaspidi EhS) § 13 on tekitanud vaidlusi, mis lähtuvad sisuliselt määravast avaliku kohustuse ja avaliku huvi mõistest. Autori hinnangul ongi suurema avalik huvi osakaaluga hõlmatud tegevused sätestatud halduslepingutes ja seega on õigustatud üldsuse kaitseks teatav ebaproportsionaalne piirang eraõiguslike ettevõtjate kahjuks õigustatud. Samas lahendis nentis riigikohus veel, EhS §-s 13 sätestatud kohalik omavalitsuse kohustus rajada detailplaneeringukohased teed ja tehnovõrgud, nõuab raha. Kui kohalikul omavalitsus kaalub detailplaneeringu kehtestamist, tuleb tal hinnata oma otsustuse mõju isikute õigustele ja vabadustele ning selgitada välja, kas detailplaneeringu kehtestamata jätmise kaalub üles avalik huvi. Õiguste piirang peab olema proportsionaalne ja tagama isikute võrdse kohtlemise.<sup>169</sup> Nimetatud õigustest võib riivatud ettevõtjatel saada *pacta sunt servanda*<sup>170</sup> põhimõte, kuna kokkulepitud tasu võib ettevõtjal haldusorgani makseraskuste tõttu jääda saamata.

Tsiviilõiguslikes lepingutes on avalike ülesannete osakaal üldjuhul sekundaarsem, seega ka avalikku huvi tagavate tegevuste osakaal enamasti väiksem.<sup>171</sup> Riigikohtu poolt läbi viidud halduslepingu analüüsis toodi ühe põhimõttena välja fakt, et üldjuhul rahapuudus ei ole ülekaalukas avalik huvi, mis võimaldaks halduslepingut ühepoolset muuta või lõpetada. Halduslepingut on võimalik ühepoolset muuta või lõpetada ainult ülekaaluka avaliku huvi kaitseks ning see peab olema põhjalikult motiveeritud<sup>172</sup>

Autor on seisukohal, et nimetatud fakti kehtivust võib analoogia korras nentida ka tsiviilõigusliku lepingu täitmisel makseraskustesse sattumisel. Kaudne avalik huvi ei tohiks mingil viisil kaaluda üles lepingute täitmisel põhimõtet. Analüüsi kokkuvõtte kinnitab seisukohta, et sarnaselt eraõigusliku isikute vahelises klassikalises tsiviilõiguslikus lepingus, kehtib ka halduskandja puhul lepingulises suhtes usalduse ja mõistlikkuse põhimõte, mis aitab tagada *pacta sunt servanda* realiseerimist. Mõistlikkust seostatakse isiku võimega jõuda põhjendatud lahenduseni, otsustada ratsionaalselt ning suunata kaalutletult ja läbimõeldult oma tegevust. Mõistlik isik püstitab õiged eesmärgid ja valib kohased vahendid nende

---

<sup>169</sup> RKHKo 19.05.2010, nr 3-3-1-26-10, p 14.

<sup>170</sup> Põhimõte, mille kohaselt lepinguid tuleb täita.

<sup>171</sup> Tavaliselt sõlmitakse tsiviilõiguslikke lepinguid haldusorgani siseseks teenindamiseks ning üldjuhul toimub see lihtsustatud korras teenuse tellimise vormis.

<sup>172</sup> L. Kanger, Haldusleping Eesti kohtupraktika, lk 33 p 8.

eesmärkide saavutamiseks. Lepingu poolena on mõistlik isik see, kes käitub arukalt ja heas usus.<sup>173</sup>

#### **2.2.2.2. Halduse kandja kohustused avalike ülesannete lepingulisel delegerimisel**

Probleem võib tekkida juhul, kui halduse kandja poolt lepinguga teisele poolele pandud kohustused muutuvad oma sisult avalikku ülesannet delegerivaks. Selline oht lasub olukordades, kus haldusorgan on riigihanke kaudu tellinud teenust, kuid hankelepinguga eraõiguslikule isikule kohustuseks pandu puudutab avalikku huvi ja seda kas või olulise avaliku ressursi kasutamise näol. Avaliku ja erasektori partnerlusprojektid lubavad avalikul sektoril paindlikult oma ülesandeid täita, võimaldades kasutada erinevaid projektide finantseerimise skeeme. Lepingus sisalduvad õigused ja kohustused, mis pealtnäha eraõiguslikud võivad teatud juhtudel siiski kaasa tuua lepingu muutumise halduslepinguks. Näiteks Riigikohtu lahendis 3-3-1-59-05 käsitletud probleemküsimus seisnes reklaamikandjate paigaldamises teedele ja tänavatele. Halduskolleegium leidis, et need lepingud sisaldavad avaliku võimu sõlmitavate kontsessioonilepingute tunnuseid. Nende lepingutega annab avalik võim eraõigusliku isiku kasutusse olulise avaliku ressursi (praegusel juhul tänavad või tänavaga piirnevad maa-alad), lubades sinna paigutada rajatisi, mida kasutatakse tasu eest või tasuta nii avalikes kui ka erahuvides, kusjuures lepingust tulenevad riskid lasuvad eraõiguslikul lepingupoolel.<sup>174</sup>

Kui toimub teenuste osutamise delegerimine tsiviilõiguslikele juriidilistele isikutele, siis peab halduse kandja tagama selle, ülesnade saanu selle ka täidaks ja teostama selle tarvis järelevalvet. Selle mudeli kohaselt võib teenuse osutaja olla küll äri- või kolmandasse sektoris kuuluv eraõiguslik juriidiline isik, kuid teenuse korraldamise, järelevalve ning kättesaadavuse eest jääb vastutama ikkagi kas kohalik omavalitsus või riik. Teenuse osutamine tagatakse avaliku sektori institutsiooni ja teenusepakkuja vahel sõlmitava haldus- või tsiviililepinguga, mis reguleerib vastastikuseid õigusi ja kohustusi.

Siseministerium koostöös Praxisega on juhtinud tähelepanu järgmistele printsiipidele kohustute delegerimisel lepinguga.

---

<sup>173</sup> I. Kull, jt. Võlaõigus I üldosa, lk 141.

<sup>174</sup> RKHKo 15.12.2005, nr 3-3-1-59-05, p 16.

1. subsidiaarsusprintsip - avalike teenuste lepingulise üleandmise eesmärgiks on teenuste kvaliteedi tõstmine ja teenuste ligipääsetavuse parandamine – teenuste viimine tarbijale võimalikult lähedale. Samas, teenuse kättesaadavus ja kvaliteet ei tohi väheneda, oluline on teenuse universaalsuse säilitamine ning asjaolu, et teenusetarbijailt võetava tasu suurus peab jääma avaliku võimu otsustada.<sup>175</sup> Halduskandjale peab säilima ka tsiviilõigusliku lepingu sõlmimisel dikteerimisõigus sisu osas. Tuleb rõhutada, et minimaalsed ressursid peavad hõlmama endas nii õiguslikke instrumente kui korralduslikke meetmeid (näiteks sihtasutuste nõukogudesse kinnitamisest, riigivõimu asutustes teatud meetmete võtmiseks) nagu ka personali, tehnilist varustust kui finantsvara. Nele Parrest on rõhutanud, et kindlasti peavad riigile jääma vajalikud hoovad vajadusel eraõigusliku isiku tegevuse suunamiseks, kui viimane täidab avaliku iseloomuga ülesannet. AS Saaremaa Laevakompanii keeldumine jätkata avaliku teeninduse kohast liinivedu Saaremaa ja mandri vahel on ilmne õppetund sellest, mis võib juhtuda, kui avalik võim ei kontrolli olukorda ja ei oma õigust vajadusel olukorda suunata soovitud suunas. Ehkki ühistranspordi teenuse toimimise tagamine ei ole üldjuhul riigi tuumikfunktsioon, ohustas laevakompanii tegevus põhjustada inimeste põhiõigusi raskelt kahjustava olukorra, kus osa Eesti elanikest oleks täiesti ülejäänud Eestist ära lõigatud Eesti riik poleks sellisel juhul võimeline olnud oma põhiseaduslikke funktsioone täitma.<sup>176</sup>

2. avalike teenuste lepingulise üleandmise protsess peab olema läbipaistev ja lähtuma riigis kehtivatest õigusaktidest<sup>177</sup>. See protsess peab läbipaistvana ka näima, mis tähendab eelkõige riigi tegevuse avalikustamist ning põhjendamatute kättesaadavuse piirangute puudumist. Nimetatud punktil peatub autor lähemalt lepingute konfidentsiaalsuse alapeatükis 2.5.

3. avalike teenuste lepinguline üleandmine ei vähenda seadusega halduse kandjale pandud kohustust olla teenuste tarbijate ees teenuste osutamise osas lõppvastutajaks. Seega delegeeritud teenuse suhtes tuleb teostada järelvalvet.<sup>178</sup> Seda tingimust analüüsib autor vastutuse alapeatükis 2.4.

---

<sup>175</sup> Praxis. Kohaliku omavalitsuse üksuste avalike teenuste lepinguline delegeerimine kodanikeühendustele, lk 15

<sup>176</sup> N. Parrest, *Constitutional Boundaries of Transfer of Public Functions to the Private Sector in Estonia*, *Juridica International* 2009/XVI, lk 50.

<sup>177</sup> Praxis. Kohaliku omavalitsuse üksuste avalike teenuste lepinguline delegeerimine kodanikeühendustele, lk 15

<sup>178</sup> Praxis. Kohaliku omavalitsuse üksuste avalike teenuste lepinguline delegeerimine kodanikeühendustele, lk 16

Praktikas on probleemiks nii halduslepingutes aga ka tsiviilõiguslikes lepingutes<sup>179</sup> mõõdetavate indikaatorite seadmine reguleerimaks teenuse üleandmist, mistõttu järelevalve teenuse osutamise üle võib muutuda raskeks või võimatuks.<sup>180</sup> Lepingute kohustuste osa võib olla sõnastatud lakooniliselt kasutades sõnu või fraase „korraldab“, „teeb koostööd“, „arendab“, mis võib jätta võimaluse lepingut tõlgendada liiga laias ulatuses. Niisiis nendib autor, et lepingute puhul on nende sisu osas määratud õigused ja kohustused ning lepingu kvaliteet tervikuna samuti üks oluline tsiviilõigusliku ja haldusõigusliku lepingu hindamise vahend ja halduse kandja peab tsiviilõigusliku lepinguga kohustusi sätestades olema väga täpne. Efektive halduse põhimõtte kohaselt peaks haldusorgan tagama lepingute sisu üheselt mõistetavuse, et ka sekundaarsete haldusülesannete<sup>181</sup> täitmisel ei tekiks avalike huvide kahjustamise ohtu.

### **2.3. Tsiviil- ja haldusõigusliku lepingu tühisuse tuvastamine ja lepingu muutmine ning lõpetamine**

Halduse kandja osalusega tsiviilõigusliku lepingu tühisuse osas allub halduse kandja tsiviilseadustiku üldosa seaduses § 84 ja 90 toodud tühisuse ja tühistamise põhimõtetele ja haldusmenetluse seaduses § 97 lg 2 toodud pädevuse rikkumise põhimõtetele. Kui haldusorgan sõlmib halduslepingu või annab haldusakti valdkonnas, kus tal puudub väline pädevus, on leping või haldusakt tühine. Sellisel juhul on tühised ka otseselt haldusorgani pädevusest väljuvad tsiviilõiguslikud lepingud. Näiteks kui Maksu- ja Tolliamet kuulutab välja hanke teehitustehnika rentimiseks, siis on kogu tegevus olemuselt pädevuse puudumise tõttu õigusvastane koos tsiviilõigusliku rendilepinguga. Paljudel juhtudel, eriti aga tsiviilõiguslike lepingute puhul, on lepingu tühisuse aluste tuvastamine keerulisem. Siinjuures ei kavatse autor käsitleda otseselt ühtegi tsiviilõiguslikku tühisuse alust, vaid tuua välja haldusorgani osalusega tsiviilõigusliku lepingu tühistamise või tühisusega seotud erisused võrreldes klassikalise tsiviilõigusliku lepingu ja halduslepingu instituudiga.

#### **2.3.1. Tsiviilõigusliku lepingu tühisust tuvastav kohus haldusaktiga lepingute korral**

Alustuseks vajab selgitamist küsimus, milline kohus võib tuvastada tsiviilõiguslepingu tühisuse või lepingu tühistada. Tühistusõigust omava kohtu kindlaks määramine aitab

---

<sup>179</sup> Näide ADR-st Tartu Ülikooli ja Saare Maavalitsuse vaheline koostööleping. Vt. töö lisa 1.

<sup>180</sup> Praxis.Kohaliku omavalitsuse üksuste avalike teenuste lepinguline delegeerimine kodanikeühendustele, lk 20.

<sup>181</sup> Sekundaarsete haldusülesannete all peab autor silmas haldusorganisatsiooni teenindavaid ja seetõttu tavaliselt väiksema avaliku huvi tagamiseks tehtavaid toiminguid ja sõlmitavaid lepinguid.



paremini eristada tsiviilõiguslikku lepingut halduslepingust. Kui tegemist on tavalise tsiviilõigusliku lepinguga, millega avaliku võimu volituste üleandmist ei toimu, vaatab asja läbi maakohus. Haldusaktiga lepingute all peab autor silmas olukordi, kus leping on tsiviilõiguslik, aga selle sõlmimiseks antud tahteavaldus on olemuselt haldusakt. Nimetatud viisil kuuluvad sõlmimisele näiteks kõik tsiviilõigusliku lepingu tunnustega hankelapid. Kuid probleem, mis autori hinnangul tekkida seisneb haldusaktis tavaliselt sisalduvas vaidlustamisviites, mis võib haldusorgani poolse eksimuse tõttu suunata poolt näiteks halduskohtusse. Kas halduskohus peaks asja sellisel juhul ka lahendama?

Tsiviilseadustiku üldosa seaduse §§-de 86-89 ja 98 lg 1 kohaselt võivad tehingu tühisuse tingida heade kommetega või avaliku korraga vastuolu, seadusega vastuolu, käsutuskeeldu rikkuv tehing, näilik tehing. Haldusmenetluse seadus ei sätesta halduslepingu tühistamise kohta midagi, küll aga tühisuse kohta. Seaduse § 103 lg 1 p 1,2 kohaselt on haldusleping on tühine kui tühine oleks sama sisuga haldusakt või kui esinevad asjaolud, mis tingivad tsiviilõigusliku lepingu tühisuse.<sup>182</sup>

Riigikohtu lahendis nr 3-2-1-100-08 tuli erikogul lahendada tsiviilõigusliku tehingu tühisuse halduskohtus tuvastamise võimalikkuse küsimus. Riigikohus leidis, et kohtuotsuse resolutsioonis ei tohi haldusaktiga seotud tsiviilõigusliku tehingu tühisust halduskohus üldjuhul siiski tuvastada. Erandiks on olukord, kus seadus sellise võimaluse otseselt ette näeb<sup>183</sup> või kui see on vajalik haldusakti või haldusorgani toimingu peale esitatud kaebuse läbivaatamisel<sup>184</sup>.

Erikogu märkis lisaks, et PS § 15 lg-st 1 tulenevalt peab isikul olema võimalus end kaitsta ka sellisel juhul, kui avaliku võimu kandja tehtud eraõigusliku tehinguga on rikutud tema subjektiivseid avalikke õigusi. Õiguskaitse efektiivsust kahjustavaks tuleb lugeda olukord, kus isikul on õigusharude läbipõimimise tõttu raske oma õigust realiseerida. Kui avalik-õiguslikus menetluses tehtud haldusakt realiseeritakse eraõigusliku tehinguga, on isikul tema

---

<sup>182</sup> Haldusmenetluse seadus. RT I, 23.02.2011, 8

<sup>183</sup> Riigikohtu erikogu 27.10.2009. a otsus asjas nr 3-2-1-100-08, p 20

<sup>184</sup> Erikogu jõudis haldusasja nr 3-3-1-15-01 punktis 16 järeldusele, et teatud tingimustel võib haldusakti tühistamine, milles on väljendatud tahteavaldus sõlmida tsiviilõiguslik leping, kaasa tuua tsiviilõigusliku lepingu tühisuse tuvastamise halduskohtumenetluses. Selliseid haldusakte ja eraõiguslikke lepinguid saab halduskohtus vaidlustada kolmas isik, kes ei olnud eraõigusliku lepingu pooleks.

subjektiivsete õiguste rikkumisel õigus taotleda halduskohtus avaliku võimu kandja haldusakti tühistamist.<sup>185</sup>

Võrdlusena näiteks tuleb halduslepingu sõlmimise volitus tuleb seadusest ja seetõttu ei pea haldusorgan oma tahet halduslepingu sõlmimiseks haldusakti kaudu väljendama. Kui haldusleping on õigusvastane, siis võib taotleda selle tühistamist. Kohtupraktikast järeldub, et tühistamist nõutakse tsiviilõiguslikel alustel, tehes seda esmalt tahteavaldusega teisele poolele. Kuni kokkulepped kehtivad, on apellant kohustatud neid sõltumata nende õigusvastasusest täitma. Seda kohustust ei mõjuta apellandi väited kokkulepete sõlmimisest pettuse või raskete asjaolude ärakasutamise tõttu.<sup>186</sup>

Kokkuvõtvalt kohtusse pöördumise osa kohta järeldab autor, et tsiviilõigusliku lepingu, mille eelduseks on haldusakt, vaidlustamise korral tuvastab tühisuse tsiviilkohus. Kui vaidlustamisel tugineti haldusakti tühisusele, tuvastab tühisuse üldjuhul samuti tsiviilkohus. Seda ka juhul, kui haldusaktis antud vaidlustamisviide lubab osapoolel halduskohtusse pöörduda.<sup>187</sup> Eesti kohtupraktikast tuleneb, et halduskohus tohib tsiviilõigusliku lepingu tühisust tuvastada vaid otsese volitusnormi (seaduse) olemasolul<sup>188</sup>. Halduskohus lahendab asja ka juhul kui vaidlustajaks on kolmas isik, kes ei ole tsiviilõigusliku lepingu pool, kuid kelle subjektiivseid õigusi on rikutud, seda näiteks PS § 15 toodud kohtusse pöördumise õiguse rikkumisel. Kuna halduslepingute andmiseks ei ole vajalik haldusakti olemasoluks, siis erineb haldusleping siinkohal tsiviilõiguslikust lepingust. Haldusleping vaidlustatakse halduskohtus halduskohtumenetluse seadustiku § 4 lg 1 järgi.<sup>189</sup>

### **2.3.2. Tsiviilõigusliku lepingu muutmise ja lõpetamise piirangud lähtuvalt avalikust huvist**

Nagu halduslepingu lõpetamisel, nii on ka tsiviilõigusliku lepingu ühepoolisel lõpetamisel vajadus ära hoida avaliku huvi kahjustamist. Küsimus seisneb siin aga selles, kas ja kui jah, siis kui palju erineb see VÕS § 116 toodud „olulise lepingurikkumise“ mõistest või HMS § 102 lõikes 2 toodud „avaliku huvi raske kahjustamise mõistest.“

---

<sup>185</sup> RKEKo 27.10.2009, nr 3-2-1-100-08, p 28.

<sup>186</sup> L. Kanger. Haldusleping Eesti kohtupraktikas, lk 22.

<sup>187</sup> RKHKm 20.04.2006, nr 3-3-1-31-06, p 12.

<sup>188</sup> Riigikohus tunnistas lahendiga nr 3-2-1-100-08 lahendis nr 3-3-1-15-01 punktis 16 toodud seisukohta.

<sup>189</sup> Halduskohtumenetluse seadustik. 27.01.2011. - RT I, 23.02.2011, 3 ... RT I, 28.12.2011, 7.

Haldusmenetluse käsiraamatu autorid on analüüsinud sarnast dilemmat halduslepingu aspektist järgnevalt: Sellise (avalike huvide arvestamise – autor) nõude näol on tegemist omamoodi VÕS § 97 edasiarendusega – kui VÕS § 97 sätestab üldiselt, et lepingu muutmine on võimalik lepingu aluseks olnud asjaolude ning poolte kohustuste vahekorra olulisel muutmisel, siis HMS § 102 lg 2 konkretiseerib asjaolude muutumise nõuet, sõnastades, et olulise asjaolude muutumisena tuleb haldusõiguslike lepingute sõlmimisel käsitleda ülekaaluka avaliku huvi raske kahjustamise ohu teket. Raske kahjustamisena tulevad sealjuures kõne alla juhutmid, kus lepingust tulenevate kohustuste edasise täitmise korral ületaksid lepingust põhjustatud rahalised ja mitterahalised kulud tunduvalt lepingu lõpetamisega pooltele tekkiva rahalise kahju.<sup>190</sup>

Autori arvates pole ainult rahaline kahju määrav kriteerium kõrget avalikku huvi kandvate ülesannete täitmisega võimaliku kahjustamise tingimuste hindamisel. Riigikohus on lahendis 3-3-1-100-06 analüüsinud tsiviilõigusliku hankelepingu tühisusele tuginemise keeldu seoses ülekaaluka avaliku huviga. Nimetatud otsus puudutas Tartu Maavalitsuse riigihanget vedaja leidmiseks ühistranspordi osutamise tarvis Tartumaal. Kaebaja AS Harjumaa Liinid taotles muuhulgas ka vaidlusaluse hankelepingu tühisuse tuvastamist, mille kohus jättis rahuldamata, viidates halduskohtu sellekohase põhjenduse asjakohasusele ja lisas, et õiguskindluse põhimõttest, kolmanda isiku õiguste kaitse vajadustest ja sõitjateveo avaliku teenindamise lünkadeta toimimises seisnevast ülekaalukast avalikust huvist tulenevalt ei olnud hankelepingu tühistamine asjas enam võimalik<sup>191</sup>. Halduskohus nentis, et isegi kui avaliku teenindamise leping erineks pakkumise kutse dokumentides toodud tingimustest, mõjutaks see vaid üksikuid lepingu punkte. TsÜS § 85 järgi ei too tehingu ühe osa tühisus kaasa teiste osade tühisust, kui tehing on osadeks jagatav ja võib eeldada, et tehing oleks tehtud ka tühise osata. TsÜS § 87 kohaselt on seadusest tuleneva keeluga vastuolus olev tehing tühine, kui keelu mõtteks on keelu rikkumise korral tuua kaasa tehingu tühisus, eelkõige juhul, kui seaduses on sätestatud, et teatud tagajärg ei tohi saabuda. Ühelegi sellise keelu rikkumisele kaebaja viidanud ei ole.<sup>192</sup>

Niisiis on Riigikohus oma praktikas korduvalt seadnud avaliku huvi ja avalike ülesannete täitmise kõrgeimaks prioriteediks nii eraõiguslikust lepinguvabaduse põhimõttest kui ka

---

<sup>190</sup> A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat, lk 446.

<sup>191</sup> RKHKo 10.05.2007, nr 3-3-1-100-06, p 21.

<sup>192</sup> RKHKo 10.05.2007, nr 3-3-1-100-06, p 5.

näiteks riigihangete ühest põhilisest üldpõhimõttest – konkurentsi soodustamisest.<sup>193</sup> Mari Ann Simovart on viimati nimetatud Riigikohtu lahendit analüüsides leidnud, et sellist otsust tehes on Riigikohus teinud lahendi, mis oma olemuselt soodustab konkurentsiõiguse vältimist. Tema väitel võib tõelise konkurentsi olukorra tekitamist, kui riigihanke üht üldpõhimõtet pidada avaliku huvi eesmärgiks *per se* /---/ ning et ei ole põhjendatud vastandada omavahel avalikku huvi (bussiliikluse tagamine) ja konkurentsi soodustamist<sup>194</sup>. Käesoleva töö autor on sellega nõus, kuid rõhutab, et efektiivse konkurentsi tagamine on kõigest üks avaliku huvi efektiivset kaitset tagav põhimõte.

Hoopis teine ja otsesem avaliku huvi täitmist tagav eesmärk, millele kohus autori arvates viitas fraasiga „ühistranspordi toimimise ülekaalukas avalik huvi“<sup>195</sup> on avalikkuse ootus efektiivsele haldusele, ehk siis küsimus sellest, et halduse tuumikfunktsioonid, milleks antud juhul oli ühistranspordi toimimine, oleks vähemalt minimaalsel kujul tagatud. Autor leiab, et kui haldusorgan on oma tegevusega jõudnud juba riigihangete põhimõtteid rikkuda (selline situatsioon valitses riigikohtu vaidluses) ja nimetatud rikkumisega on haldusorgan seadnud ohtu ühe peamise haldusfunktsioonina kodanike õiguskindluse haldusfunktsiooni tagamise läbi ja haldusorgan peab põhimõtete kohaldamisel ühe välistama, siis võib riigihankeõiguse ühe üldpõhimõtte konkurentsiõiguse vastandamine haldusõiguse efektiivsuse, kui otseselt avalikku huvi tagavale üldpõhimõtetele olla paratamatu. Küsimus on selles, kuidas võidelda juba tekkinud tagajärgedega, ehk olukorraga, kus haldusorgan on rikkunud riigihangete üldpõhimõtteid ja sõlminud pikaajalise kuid väga kõrge avaliku huvi osakaaluga lepingu ning sellises kondensioonis on riigihangete seadus § 4 lõike 2 teises lauses toodu, et seaduses sätestatud nõuete järgimata jätmine ei mõjuta hankelepingu kehtivust, kui käesolevas seaduses ei ole sätestatud teisiti<sup>196</sup>, asjakohane. Autori hinnangul tugineb nimetatud paragrahv haldusõiguse proportsionaalsuse printsiibile, mis tähendab, et halduse tegevus peab olema vastavuses seaduse poolt taotletavate eesmärkidega, jättes kodanikke ilma mitte rohkemast,

---

<sup>193</sup> M. A. Simovart. Lepinguvabaduse piirid riigihangetes, lk 107.

<sup>194</sup> M. A. Simovart. Lepinguvabaduse piirid riigihangetes, lk 107.

<sup>195</sup> Riigikohus nimelt nõustus 10.05.2007 otsuse nr 3-3-1-100-06 punktis 21 halduskohtu punktis põhjendusega 5, kuna tegemist oli vaid ühe ainsa pakkumisega teenuse osutamiseks.

<sup>196</sup> Tegemist on käesoleva töö autori vastuväitega Mari Ann Simovardi Lepinguvabaduse piirid riigihangetes: Euroopa Liidu hankeõiguse mõju Eesti eraõigusele. Dissertationes Iuridicae Universitatis lk 109 esitatud väitele: „Kõike eeltoodut arvestades on autori hinnangul vaieldav, kuivõrd on õigustatud kehtivas õiguses kajastatud kontseptsioon, mille kohaselt on hankelepingu kehtetuse saabumine lepingueelsetes suhetes toimunud rikkumise tulemusena välistatud, välja arvatud otseselt ette nähtud juhtudel /---/ Seetõttu on autor seisukohal, et riigihangete seaduse §-s 4 lõikes 2 praegu sätestatud kehtetuse keelu asemel tuleks ka riigihankelepingute kehtivus määrata tsiviilõiguse üldistest põhimõtetest lähtuvalt.“

kui on absoluutselt vajalik selle eesmärgi saavutamiseks.<sup>197</sup> Hetkel tuleb valik teha halva ja veel halvema vahel ning et vältida üldse haldusefunktsioonide täitmise puudumist, peab õigussüsteem sellist situatsiooni taluma ning poolel, kelle õigusi on kahjustatud, võib tekkida nõudeõigus tekitatud kahju hüvitamiseks. Autor on nõus Mari Ann Simovarti väitega alternatiivsetele lahendustele, et vaidlustuskomisjonil võiks olla olulise rikkumise tulemusena sõlmitud hankelepingu tähtaja lühendamise õigus, mis oleks eelkõige vajalik pikaajaliste lepingute puhul, kus täitmise järjepidevus on hädavajalik.<sup>198</sup> Käesoleva töö autor lisab selgitusena juurde, et nimetatud lepingu jõus hoidmise tähtaeg ehk õigussüsteemi kestva rikkumise talumise kohustus ei peaks kestma pikalt. Piisaks uue, kõigi üldnõuetega kooskõlas oleva hanke ja selle alusel sõlmitava hankelepingu sõlmimiseni vajalikust ajast, et osutatavas teenuses ei tekiks haldusfunktsioonide täitmise puudumisest tingitud lünka.

Autori hinnangul seisneb oluline erinevus võrreldes klassikalise tsiviilõigusliku lepinguga eelkõige prima avaliku huvi tagatuse põhimõtte ulatuslikus kehtivuses. Ülaltoodud näidetel ei läinud omavahel konflikti mitte ainult ettevõtlusvabaduse põhimõtte ja ülekaalukas avalik huvi, vaid ka efektiivse konkurentsi tagamise vajaduse põhimõtte ja haldusmenetluse minimaalse efektiivsuse põhimõtte avalik huvi tagajana. Autor on seisukohal, et kui konflikti satuvad omavahel riigihangete menetlust reguleeriv põhimõtte ja haldusmenetlust üldiselt reguleeriv põhimõtte, peab peale jääma viimane. Ülaltoodud näites esines olukord, kus haldusorgan ei tohtinud teatud perioodi vältel lepingut lõpetada, kuid seda mitte eraõigusliku lepingu täitmise kohustuslikkuse põhimõtte tõttu, vaid tulenevalt ülekaalukast avalikust huvist minimaalsete haldusfunktsioonide säilimisele.

Kogu ülalmainitu kehtib ka halduslepingu kohta. Halduslepingut võib haldusorgan HMS § 102 lg 2 alusel ühepoolselt muuta või halduslepingu lõpetada, kui see on tingimata vajalik, et vältida ülekaaluka avaliku huvi rasket kahjustamist. Seega, selleks, et vältida ülekaaluka avaliku huvi rasket kahjustamist, võib vajadusel ka lepingu vähemalt ajutiselt kehtima jätta. Lisaks peab haldusorgan lepingu lõpetamisest teist poolt lõpetamisest teavitama ning seda põhjendama. Lõpetuseks vajab leping teise osapoole kooskõlastust. Selle mittesaamisel tuleb pöörduda kohtusse.<sup>199</sup> Ka ei ole halduslepingu lõpetamine võimalik kohaselt, vaid enne tuleb

---

<sup>197</sup> Rahvusvahelise Koostöö ja Arengu Organisatsioon (OECD). Euroopa avaliku halduse printsiibid, sigma kogumik nr 27. Kinnitatud Prahas 1999, lk 10. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.oecd.org/dataoecd/23/25/39560237.pdf> (03.03.2012).

<sup>198</sup> M. A. Simovart. Lepinguvabaduse piirid riigihangetes, lk 110.

<sup>199</sup> A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat, lk 445.

avalikkust teavitada ja kasutada pooli vähem kahjustavaid õiguskaitsevahendeid. Halduse kandjal on halduslepingu lõpetamine keerulisem kui tsiviilõigusliku lepingu lõpetamine. Haldusorgani osalusega tsiviilõigusliku lepingu lõpetamine toimub üldjuhul seaduses sätestatud alustel arvestades parima avaliku huvi tagatuse põhimõtet.

## **2.4. Halduse kandja vastutus tsiviilõiguslikus lepingus**

Pole alust arvata, et tsiviilõigusliku lepingu õigusvastasuse tingimused peaksid olema erinevad sõltuvalt sellest, kas tsiviilõigusliku lepingu üheks pooleks on halduse kandja või mitte. Praktikas lepatakse nii halduslepingutes kui tsiviilõiguslikes lepingutes kokku vastutus ja õiguskaitsevahendite kohaldamine tuginedes võlaõigusseaduse põhimõtetele. Selles ei ole midagi halba, sest võlaõigusseaduses toodud õiguskaitsevahendite kataloog<sup>200</sup> on ammendav, hästi sisustatud ja kohtu- ning õigusteadlaste poolt piisavalt tõlgendatud. Ometi on halduse kandja vastutust konkreetselt määratud lahendama siiski riigivastutuse seadus<sup>201</sup>. Selle § 1 lg 1 kohaselt sätestab seadus avaliku võimu volituste rakendamisel ja muude avalike ülesannete täitmisel rikutud õiguste kaitse ja taastamise ning tekitatud kahju hüvitamise alused ja korra ehk riigivastutuse. Riigivastutuse seaduse § 1 lg 2 järgi seadus üldjuhul ei reguleeri õiguste taastamist ega kahju hüvitamist eraõiguslikus suhtes. Autori eesmärk on selles alateemas esiteks selgitada, millistel juhtudel vastutab tsiviilõiguslike lepingute mittekohasel täitmisel riik võlaõigusseaduse ja millal riigivastutuse seaduse alusel. Teiseks toob autor näiteid erisustest õiguskaitsevahendite kohaldatavusest juhul, kui lepingu pooleks on halduse kandja.

### **2.4.1. Vastutuse ülekandmise võimatus halduslepingus**

Kui üks halduslepingu pooltest ei täida lepingulisi kohustusi, on teisel poolel õigus esitada vastav kaebus halduskohtule. Lepingust tulenevate kohustuste mittetäitmist või rikkumist saab käsitleda toiminguna HKS § 4 lõige 2 tähenduses. Seega võib kaebuse esitaja taotleda vastava toimingu sooritamist (lepingulise kohustuse täitmist), õigusvastase toiminguga (lepingulise kohustuse rikkumisega) tekitatud kahju hüvitamist, õigusvastasele toimingule (lepingurikkumisele) eelnenud olukorra ennistamist ja nii edasi.<sup>202</sup>

Riigivastutuse seaduse § 12 lg 3 sätestab, et füüsilisest või eraõiguslikust juriidilisest isikust avaliku võimu kandja poolt tekitatud kahju eest vastutab riik, kohaliku omavalitsuse üksus või

---

<sup>200</sup> Vt. Võlaõigusseaduse 5. Peatükk – kohustuste rikkumine.

<sup>201</sup> Riigivastutuse seadus. 02.05.2001. - RT I 2001, 47, 260 ... RT I, 13.09.2011, 11.

<sup>202</sup> K. Merusk. Halduslepingu vaidlustamine halduskohtus, lk. 457-461.

muu avalik-õiguslik juriidiline isik, kes andis füüsilisele või eraõiguslikule juriidilisele isikule volitused avalike ülesannete täitmiseks, kui seadus ei sätesta teisiti. Seega, kui kolmas isik vaidlustatab isiku tegevust, kellele haldusorgan oli haldusülesanne täitmiseks delegeerinud, on halduskohtus vastutajaks just ülesande täitja kõrval vastutavaks kolmandate isikute ees ka haldusorgan, kes ülesande üle andis. Haldusorganil võib omakorda tekkida regressinõue delegeeritud ülesande saanud täitja suhtes.

Ühe huvitava erisusena haldusorgani poolt sõlmitavas halduslepingus on vastutuse ülekandmise võimatus lepinguga võetud kohustustes, ja seda ka juhul, kui haldusorgan delegeerib avaliku ülesande täitmise eraõiguslikule isikule. Isik, kellele ülesanne üle antakse, esineb üleantud ülesannetes riigi või kohaliku omavalitsusüksuse asemel haldusõigussuhte poolena eraisiku vastas, võttes oma tegevusega õigusi ja kohutusi iseendale ning vastutades iseseisvalt haldusülesande täitmisel toime pandud õigusrikkumise eest.<sup>203</sup>

Seega ei saa riik end täielikult avalike ülesannete täitmise protsessist lahutada ja peab olema avalike huvide eest vastutav. Avalike ülesannete efektiivne täitmine ilma avalikke huve kahjustamata on põhjus miks erinevad haldusorganid on ellu kutsutud ja seega ei saa nende ülesannete eest täielikku vastutust üldjuhul eraõiguslikule isikule üle anda. Tavaliselt jääb haldusorganil ka teenuste või avalike ülesannete delegeerimisel alati alles järelevalve kohustus koos vastutusega kolmandate isikute ees.

#### **2.4.2. Tsiviilõigusliku lepingu pooleks oleva haldusorgani vastutus riigivastutuse seaduse ja võlaõigusseaduse alusel**

Vaatamata sarnasusele eraõigusliku deliktilise vastutusega, on riigivastutusõiguse normid oma olemuselt avalik-õiguslikud, mitte eraõiguslikud. Nende normide eesmärgiks on kaitsta kahjustatud erahuvi kõrval ka avalikku huvi ning reguleerida avalik-õiguslike suhete tulemusel tekkinud ebaõigluse kõrvaldamist.<sup>204</sup> Riigivastutuse reguleerimisel koos võlaõiguslike normidega tuleks hakata tsiviilõiguslike aktidega paratamatult andma sisu haldusõiguslikele põhimõtetele ja normidele, nt tekib küsimus, kuidas ja kus käsitleda riigivastutuse primaarnõudeid. Primaarnõuded on eranditult seotud avaliku võimu aktide vastaste kaitsemeetmetega.<sup>205</sup>

---

<sup>203</sup> E. Kergandberg, P. Blankin jt. Averus – avaliku ja erasektori koostöö, lk 21.

<sup>204</sup> I. Pilving. Riigivastutusõiguse dogmaatika ja Eesti kehtiv riigivastutusõigus. Juridica 1999/VIII, lk 1.

<sup>205</sup> M. Laaring. Riigivastutuse seaduse muutmisevajaduse analüüs, Jsutiitsministeerium 2009, lk 12.

Eraõiguslikus vormis tekitatud kahju ei kuulu hüvitamisele riigivastutuse seaduse alusel ka juhul, kui kahju on tekitatud avaliku võimu kandja poolt, kes tegutseb eraõiguslikus suhtes. Erakäibes toimivad ka haldusekandjad tavapärase tsiviilõiguse subjektidena ning kahju tekitamise korral kuuluvad kohaldamisele kõik võlaõiguses oma kohustuste rikkumisest tulenevad lepingulised ja lepinguvälised kaitsevahendid.<sup>206</sup>

Juhul, kui haldusakti või lepinguga tekitati kahju enne 1. jaanuari 2002, siis kohaldatakse kahju hüvitamisel pärast 1. jaanuari 2002 esitatud kaebuste läbivaatamisel enne riigivastutuse seaduse jõustumist kehtinud sätteid ja kahju hüvitamise üldisi põhimõtteid.<sup>207</sup> Ennem 1. jaanuari 2002 tugineti tsiviilkoodeksile, kus ei eristatud avaliku võimu poolt tekitatavat kahju ja vastutust selle eest eraõiguslikust kahjust.

Nagu selgub eelpool, siis täna on vähemalt vormiliselt eristatud võlaõigusseadusele alluvat tsiviilõigusliku isiku kahju ja riigivastutuse seadusega hõlmatud halduse kandja tekitaud kahju. Eristamise põhjusena on nimetatud näiteks paremat suhestumist subordinatsiooniteooriaga kui ammendavust avaliku õiguse valdkonna vastutuse katmisel.<sup>208</sup> Kahtlemata on avaliku õiguse haldusaktide ja toimingute poolt tekitataval kahjul avalik iseloom ja selles mõttes on riigivastutuse seaduse regulatsioon nii õelda omal kohal. Seaduse kitsaskoht seisneb autori arvates aga piiripealsete situatsioonide (nagu rikutud tsiviilõiguslik leping on) tekkimisel. Seaduse enda seisukoht, väljendatuna paragrahvis 1 lõikes 1, aga õiguste taastamist ega kahju hüvitamist eraõiguslikus suhtes ei reguleeri. Seda täiendab paragrahv 1 lõige 3 alapunkt 1, mille kohaselt rakendub eraõigus ka võlaõigussuhtest tuleneva kohustuse rikkumisel, sealhulgas eraõiguslikus vormis veo-, ravi- või muu teenuse osutamisel.

Seega ei saa me rääkida päris klassikalisest eraõiguslikust suhtest juhul kui pooleks on halduse kandja. Riigivastutuse seaduse § 7 lõige 4 sätestab, et juhul, kui seadusega pole sätestatud teisiti ja see pole vastuolus avalik-õiguslike suhete olemusega, kohaldatakse avaliku võimu teostamisel tekitatud kahju hüvitamisel lisaks käesolevale seadusele ka eraõiguse kahju hüvitamise sätteid. Millisest õigusest siis ikkagi juhinduma peaks, kui

---

<sup>206</sup> M. Laaring, lk 14

<sup>207</sup> RKÜKm 10.04.2002. nr 3-3-4-2-02, p 8

<sup>208</sup> H. Simm. Riigivastutuse kujunemine ja ametniku vastutus. Magistritöö, Tallinn: Tartu Ülikooli Õigusinstituut 2004, lk 30-31. (Käsikiri Tartu Ülikooli õigusinstituudi teabekeskuses).



haldusorgan on näiteks sõlminud töövõtulepingu printerikassetide vahetamiseks ja on rikkunud heaperemeheliku kasutamise kohustust?

Vastates küsimusele – printerikasseti täitmise lepingu rikkumisel vastutab halduse kandja võlaõigusseaduse alusel ning seda selle pärast, et lahendamise jaoks asjakohane norm kuulub eraõiguse valdkonda. Riigivastutuse seadus on kohaldatav üksnes kahju tekitamisel avalik-õiguslike ülesannete täitmisel, ehk olukorras kus pooltevaheline suhe ei kujuta endast tsiviilõiguslikkus suhet. Autor on nõus Heete Simmiga, et mõne tsiviilõigusliku fakti tuvastamine haldusasja läbivaatamisel ei muuda kogu suhet veel olemuselt tsiviilõiguslikuks.<sup>209</sup>

Kas lahendus võiks olla sama, kui tsiviilõiguslikus lepingus sisaldub avaliku ülesande iseloom, näiteks leping riigivara kasutusse andmise puhul? Selles olukorras ei saa enam lähtuda pelgalt normi valdkonnast lähtuda. Riigikohus on 22. oktoobri 2009 lahendis riigivastutuse seaduse (edaspidi RVast) § 7 lõiget 4 kommenteerides juhtinud tähelepanu avaliku võimu vara kasutusse andmisel tekkivate õigussuhete olemusele ja viidanud varasematele lahenditele 20. detsembrist 2001. a määruses haldusasjas nr 3-3-1-8-01 ja otsuses haldusasjas nr 3-3-1-15-01. Nimetatud lahendites on leitud, et linn peab vara rendile andmisel arvestama avalike huvidega, mis ei pruugi alati seisneda varalise tulu saamises. Samuti peab linn vara kasutusse saaja väljavalimisel lähtuma põhjendatud kaalutlustest, et vältida isikute ebavõrdset kohtlemist. Seetõttu erineb kohaliku omavalitsuse seisund oma vara kasutusse andmisel olukorrast, milles on oma vara kasutusse andvad eraisikud. Riigikohtu hinnangul ei tohi järeldada, et sõlmitav leping ise või lepingu poolte vaheline õigussuhe muutuks avalik-õiguslikuks. Poolte vahelised lepinguõiguslikud vaidlused jäävad tsiviilõiguslikuks ka siis, kui üheks pooleks on avalik-õiguslik juriidiline isik. Kohaliku omavalitsuse vara enampakkumise teel kasutusse andmisel põimuvad seega era- ja avalik-õiguslikud suhted. Kuna haldusorgani tegevus vara kasutusse andmisel on suunatud eraõigusliku lepingulise suhte loomisele, on kolleegium seisukohal, et käesolevas asjas tuleb vastavalt RVastS § 7 lg-le 4 kohaldada ka eraõiguslikke kahju hüvitamise sätteid. Muu hulgas tuleb kontrollida, kas kaebajale tekkinud kahju hüvitamine on lubatav vastavalt VÕS § 127 lg-le 2, rikutud kohustuse kaitse-eesmärki silmas pidades.<sup>210</sup>

---

<sup>209</sup> H. Simm, lk 35

<sup>210</sup> RKHKo 22.10.2009, nr 3-3-1-66-09, p 18.

Nimetatud lahendist tuleneb, et tsiviilõigusliku lepingu puhul, mille esemeks on avaliku ülesande täitmine, halduse kandja poolt tekitatud kahju kuulub hüvitamisele riigivastutuse seaduse alusel ning hinnatavaks kriteeriumiks on avaliku huvi osakaal.

Ehkki otsusest selgus, et lisaks riigivastutuse seadusele tuleks kohaldada veel ka võlaõigusseadust osas, milles see puudutab rikutud kohustuse kaitse eesmärke, polnud selles osas kolleegium ühte meelt. Eriarvamusele jäi riigikohtunik Tõnu Anton võlaõigusseaduse kaasamise vajaduse osas: „Olen seisukohal, et asi tuli lahendada Riigivastutuse seaduse alusel ja Võlaõigusseadus kohaldamisele ei kuulunud /---/. Arvan, et see erinevus eraõiguslikust põhimõttest kaitsta isikuid nende õiguste rikkumisel tekkinud kahju eest on olemuslik (vt RVastS § 7 lg 4) ja peaks suunama halduskohtuid hoiduma Võlaõigusseaduse läbimõtlematust kohaldamisest ja kohaldama ikkagi Riigivastutuse seadust. Kohtupraktika suunamine sellele teele ähmastab minu arvates ka era- ja avalikku õigust eristavaid põhialuseid - avaliku õiguse orienteeritust avalikule huvile, mitte isiku kasule.”<sup>211</sup>

See ei tähenda, et võlaõigusseadust üldse ei kohaldataks koos riigivastutuse seadusega avalikku huvi kandva ja üksnes eraõiguslike normide alusel mitte lahendatavatele tsiviilõiguslikele lepingutele. Riigivastutuse seadus on mõeldud võlaõigusseadust täiendada osas, milles erisusi eraõigusest pole ning kus otsustatav küsimus pole olemuslikult avalik õiguslik. Näiteks võib haldusorgani poolt hankelepinguga (nii haldus- kui tsiviilõiguslike lepingute puhul) tekitatud kahju kuuluda hüvitamisele puhtalt eraõiguslikel alustel tuginedes nn *culpa in contrahendo* nõudele VÕS § 15 lg alusel (olukorras kus poolte läbirääkimised on lõppenud ja pooled on lepingu sõlminud, kuid leping on tühine ja vajab tagasitäitmist).<sup>212</sup>

## **2.5. Konfidentsiaalsuskokkulepped lepingutes**

Selles alapeatükis käsitleb autor konfidentsiaalsuse tingimusi haldusorgani osalusega lepingutes. Väliselt tähtsusetu punkt võib määrata tegelikult palju. Seda arvestades juhtudel, kus eraõiguslikud ettevõtjad kasutavad samu lepingu tüüpblankette nii teiste ettevõtjatega kui haldusorganiga kokku leppides. Järgnevalt uurib autor, mis erisusi toob endaga kaasa konfidentsiaalingimuste kasutamine haldusorgani osalusega lepingus.

---

<sup>211</sup> Riigikohtunik Tõnu Antoni eriarvamus Riigikohtu halduskolleegiumi otsusele asjas nr 3-3-1-66-09. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikohus.ee/?id=11&indeks=0,3,16360,16371&tekst=222519817> (22.03.12)

<sup>212</sup> M. A. Simovart. Lepinguvabaduse piirid riigihangetes, lk 115.

### 2.5.1. Lepingud, mis ei sisalda konfidentsiaalst infot

Tsiviilõiguslik leping sisaldab endas tihti ka konfidentsiaalsuse tagamise nõuet, mis tähendab, et ettevõtjad kaitsevad sellega oma tootmis- või ärisaladust või töö, teenuse osutaja isikut. Klassikalises tsiviilõiguslikus lepingus on sellised piirangud üldjuhul õigustatud. Eraõigusest tuntud lepinguvabaduse põhimõtte ei keela aga pooltel seda kokku leppida ka juhul, kui leping ja sellega seoses täidetavad ülesanded ei sisaldagi endas konfidentsiaalse iseloomuga teavet. Seetõttu on praktikas sellise konfidentsiaalsust tagava sätte panek lepingusse muutunud üsnagi sagedaseks. Paljud ettevõtjad kasutavad lepingutes tüüpsätteid ja blankette. Õiguste ja kohustuste vahetegu eraisikust lepingute partnerite, juriidilisest isikust partnerite ja avalik õiguslikust isikust partnerite vahel seondub üksnes selle nime vahetusega, muutmata lepingu sätte sisu. Olenevalt asutusest, võib see tekitada lepinguga pandud kohustuste täitmise osas probleeme. Üks koht, kus probleemid tekivad, on seotud konfidentsiaalsuskohustuse täitmisega. Tõsi, ka lepingutes, mille üheks osapooleks on haldusorgan, võib konfidentsiaalsuse nõue olla tarvilik juhul, kui sellega kaitstakse tõesti ettevõtja tootmis- või ärisaladust<sup>213</sup>. Nõue võib olla tarvilik ka käsundi, teenuse osutaja (kui selleks on eraõiguslik isik) isikuandmete kaitseks. Tavaline meede selleks on tunnistada dokument AK-ks ehk asutusesiseselt kasutatavaks dokumendiks. Kuna eraõiguslikud juriidilised isikud kasutavad tihti lepinguid, mida sõlmivad teiste eraõiguslike isikutega ka juhul, kui teiseks pooleks on haldusorgan, siis võib selliseid konfidentsiaalsuse sätteid leida ka haldusorganiga sõlmitavatest lepingutest.

Näide haldusorgani avalikust dokumendiregistrist võetud lepingu konfidentsiaalsusnõudest:

#### **11. Konfidentsiaalsuskohustus<sup>214</sup>**

- 11.1 *Töövõtja ja Tellija edastavad konfidentsiaalset informatsiooni ainult nendele töötajatele, kes on Lepingu täitmisega otseselt seotud ja kindlustavad, et need töötajad on teadlikud ja täidavad konfidentsiaalsuse nõuet.*
- 11.2 *Pooled kohustuvad mitte avalikustama kolmandatele isikutele Lepingu sisu ja tingimusi ning Lepingu alusel saadud informatsiooni, va seaduses ja punktis 10.3 sätestatud juhtudel.*
- 11.3 *Pooled kohustuvad eelnevalt kooskõlastama kolmandatele isikutele edastatava info Lepingu ja selle täitmise käigu kohta.*
- 11.4 *Konfidentsiaalsuskohustus kehtib tähtajatult.*

---

<sup>213</sup> Konkurentsiseaduse § 63 lg 2 eeldab, et ettevõtja ise on aktiivne, märkides ära, millist teavet ta loeb ärisaladuseks seda vajadusel põhjendades.

<sup>214</sup> Viljandi Maavalitsuse avalik dokumendiregister (viit nr 3-3/179-1). Arvutivõrgus kättesaadav: <http://delta.andmevara.ee/viljandi/dokument/71522> (27.11.2011)

Lepingu punkt 11.2 kohustab pooli lepingu sisu ja täitmise tingimusi küll mitte avaldama, aga ometi võis selle lepingu leida haldusorgani avalikust dokumendiregistrist suurema vaevata. Autor nendib, et näiteid sellistest lepingutest erinevate haldusasutuste avalikke dokumendiregistreid sirvides leiab mitmeid. Konfidentsiaalsuskokkulepped halduse kandja osalusega lepingutes toovad praktikas kaasa segadust seoses avalikkuse ligipääsu lubamise või keelamise otsust langetades. Esiteks võib halduse kandjal tekkida raskusi väidetava konfidentsiaalse sisu määramisel. Alati pole üheselt selge, milline teave on konfidentsiaalne ehk mis võiks kahjustada lepingu poole äri või tootmissaladust<sup>215</sup>. Kõige raskem on seda määratleda juhtudel, kui lepingu esemeks on andmete kasutamine<sup>216</sup> või lepinguga luuakse intellektuaalsesse valdkonda kuuluv teos, näiteks arvutiprogramm. Siit omakorda kasvab välja teine probleem, mis tekib juhul kui lepinguga soovitakse tunnistada konfidentsiaalseks teave, mis seda olemuselt ei ole. Ülal viidatud leping Siseministeeriumi andmete kasutamise õiguse kohta Maa-ameti serverites ei sisalda olemuselt konfidentsiaalset teavet. Ometi sisaldub seal punkt, mis keelab nii lepingu sisu kui lepingu täitmise käigus teada saadud konfidentsiaalse teabe avaldamise. Seega taandub probleem lõppkokkuvõttes küsimusele sellest, kumb põhimõte peaks jääma domineerivaks - kas avalikkuse ehk riigi läbipaistvuse põhimõte või lepinguvabaduse, ärisaladuse kaitse ja privaatautonomoomia põhimõte. Autor rõhutab siiski, et küsimus sellest, kas jätta täitmata leping osas, mis puudutab konfidentsiaalsuskokkulepet, saab tekkida ainult juhtul, kui lepingu esemes ei sisaldu konfidentsiaalset teavet. Konfidentsiaalse teabe määratlemise konkreetsed tingimused ei ole käesoleva töö teema ja seetõttu autor neid lähemalt ei käsitle.

Lepingud, millel puudub konfidentsiaalsuse iseloom, alluvad avaliku teabe seaduse § 36 lõikele 1, mis kohutab halduse kandjat avalikustama kogu tegevuse, mida seaduste või muude õigusaktidega pole tunnistatud mitte avalikuks teabeks. Selleks peab olema üldjuhul seaduses sätestatud mõjuv alus. Olgu siinkohal öeldud, et haldusorgan on tihti teenuste või tööde telija ja seega ka tasuja rollis.

---

<sup>215</sup> Ärisaladuse mõiste on sätestatud konkurentsiseaduse § 63 lg 1 - Ärisaladuseks loetakse niisugune teave ettevõtja äritegevuse kohta, mille avaldamine teistele isikutele võib selle ettevõtja huve kahjustada, eelkõige oskusteavet puudutav tehniline ja finantsteave ning teave kulude hindamise meetodika, tootmissaladuste ja - protsesside, tarneallikate, ostu-müügi mahtude, turuosade, klientide ja edasimüüjate, turundusplaanide, kulu- ja hinnastruktuuride ning müügistrateegia kohta. Ärisaladus ei ole avalikustamisele kuuluv või avalikustatud teave. Konkurentsiseadus lähtub sellest, et ettevõtja ise on aktiivne, märkides ära, millist teavet tloeb ärisaladuseks ja seda vajadusel põhjendades (§ 63 lg 2). Sellest võib lähtuda ka avaliku teabe seaduse kohaldamisel.

<sup>216</sup> Näitena Siseministeeriumi ADR-s kättesaadav 30.06.2011 Maa- ametiga sõlmitud Andmete tasuta kasutamise leping (viit 2-13/4-1), kus Siseministeerium saab ligipääsu andmete kasutamiseks Maa-ameti serverites, kuid leping sisaldab ka konfidentsiaalsuse punkti (lepingu punkt 4).

Avaliku teabe seaduse<sup>217</sup> (edaspidi AvTS) üks põhimõtteid on aga tagada kogu avaliku sektori finantskapitali liikumise avalikkus. Seaduse § 3 sätestab avaliku teabe mõiste, mille kohaselt on avalik teave mis tahes viisil ja mis tahes teabekandjale jäädvustatud ja dokumenteeritud teave, mis on saadud või loodud seaduses või selle alusel antud õigusaktides sätestatud avalikke ülesandeid täites. Seaduse paragrahv § 36 lõike 1 punktid 9 ja 10 keelavad eelarvevahendite kasutamist, eelarvest makstud tasusid ja hüvitisi ning asutuse varalisi kohustusi salastada. Seda võib teha üksnes juhul ja ulatuses, mis tuleneb seadusest näiteks ärisaladuse, isikuandmete või muu isiku kohta käiva konfidentsiaalse teabe kaitseks. Seega küsib autor, kas näiteks juhtudel, kui eraisik osutab tsiviilõigusliku iseloomuga teenust ja koostab lepingu, mille punktides sisaldub „juhuslik“ konfidentsiaalsuse punkt, peaks haldusorgan rikkuma kas lepingust või seadusest tulenevat kohustust.

Eraõiguses eristatakse imperatiivseid ja dispositiivseid seaduse sätteid. Võlaõigusseaduse § 5 kohaselt võib võlaõigusseaduses seaduses sätestatud võlasuhte poolte või lepingupoolte kokkuleppel kõrvale kalduda, kui seaduses ei ole otse sätestatud või sätte olemusest ei tulene, et seadusest kõrvalekaldumine ei ole lubatud või kui kõrvalekandumine oleks vastuolus avaliku korra või heade kommetega või rikuks isiku põhiõigusi. Dispositiivsuse põhimõtte väljenduvad nii privaatautonomia põhimõte kui ka lepinguvabaduse põhimõtted. Privaatautonomia tähendab iseotsustamise õigust, lepinguvabadus väljendab lepingu sõlmimise, sisu ja vormi vabaduses.

Lepingu sisu vabadus tähendab poolte õigust ja võimalust ise otsustada, millise sisuga lepingu nad sõlmivad. Dispositiivsuse põhimõte sisustab lepingu vabadust- pooled võivad kokku leppida teisiti, kui seaduses on sätestatud.<sup>218</sup> Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni<sup>219</sup> artikkel 8 lõige 1 sätestab, et igaühel on õigus sellele, et austataks tema era- ja perekonnaelu ja kodu ning korrespondentsi saladust. Lõike 2 kohaselt ei sekku võimud selle õiguse kasutamisse muidu, kui kooskõlas seadusega ja kui see on demokraatlikus ühiskonnas vajalik riigi julgeoleku, ühiskondliku turvalisuse või riigi majandusliku heaolu huvides, korratuse või kuriteo ärahoidmiseks, tervise või kõlbluse või kaasinimeste õiguste ja vabaduste kaitseks.

Töö alguses toodud Riigikohtu lahendis nr 3-4-1-10-00 üks põhimõtte kõlas, et juhul kui avaliku võimu kandaja seisund suhtes teise isikuga on olemuslikult, mitte ainult väliselt või

---

<sup>217</sup> Avaliku teabe seadus. 15.11.2000. - RT I 2000, 92, 597 ... RT I, 22.03.2011, 10.

<sup>218</sup> P. Varul, I. Kull, V.Kõve, M. Käerdi (toim). Võlaõigusseadus I. Komm vlj. Tallinn, Juura 2006, lk 20.

<sup>219</sup> Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. Rooma, 4. november 1950. - RT II 2000, 11, 57. Eestis jõustunud 16.04.1996.

vormiliselt samaväärne seisundiga, milles võivad olla ka eraisikud, räägib see suhte eraõiguslikuks kvalifitseerimise kasuks. Sellisel juhul ei ole põhjust asendada eraõiguslikku regulatsiooni avalik-õiguslikuga. Õige on, et riik võib avalik-õigusliku juriidilise isikuna osaleda ka tsiviilõigussuhetes. Sellisel juhul allub riigi tegevus reeglina samadele eraõiguslikele normidele ja põhimõtetele, mis laienevad kõigile tsiviilõiguse subjektidele.<sup>220</sup> Kui lähtuda sellest põhimõttest, võiks ehk kohaldada siingi dispositiivsuse põhimõtet. Paraku dispositiivsuse põhimõttele haldusmenetluses lootma jääda ei saa. Kui dispositiivsuse põhimõttest tuleneb eraõiguse üks tuumikpõhimõtteid – lubatud on kõik, mis pole otsesõnu seaduses keelatud, siis avalik õigus tugineb tervikuna sellele vastanduvale põhimõttele ja avaliku õiguse normidest lähtuv haldusorgan peab ka täielikult tsiviilõigusliku iseloomuga suhtes olles arvestama tingimustega mis on talle üksnes lubatud. Olgugi, et ka seadus käsib haldusorganil lepinguid täita ja eraõiguslikus suhtes tsiviilõiguse norme kohaldada, peab haldusorgan lähtuma ka konfidentsiaalsustingimuste hindamisel avaliku huvi põhimõttest.

Avaliku huvi sihiks on teatud avalik ühiskondlik hüve. Lihtsam kui öelda, mis asi on ühiskondlik hüve, on tuua näiteks asjade kohta, mis kuuluvad ühiskondliku hüve mõiste alla. Avalik huvi peaks hõlmama mingi inimkoosluse ühist, üksikisiku huvist avalikumat huvi ja õiguslikult määratud riigi tahet. Seda on võrdsustatud mõistega üldine huvi.<sup>221</sup> Üldine huvi on hinnanguline ja ajas muutuv kriteerium. Nii Riigikohus kui Euroopa Inimõiguste Kohus on pidanud avaliku või üldise huvi väljendusena oluliseks seadusandja otsustustes kajastuvat hinnangut sellise huvi olemasolule.<sup>222</sup> Vara üleminekut riigile kui avaliku huvi esindajale peetakse avalikust huvist lähtuvaks, samas kui vara üleminek ühelt isikult teisele seda tavaliselt pole. Avalikku huvi saab argumendina kasutada siis, kui kehtib mingi norm, mis seda lubab. Näiteks kui mingi piirangu tegemine on lubatud avalikes huvides, siis selle kontekstis omandab avalik huvi argumendina määrava tähenduse.<sup>223</sup> Avalikkuse kaasatause printsiibi täitmist tagab avaliku teabe seadus. Selle § 36 lõike 1 punkti 10 kohaselt on keelatud andmete tunnistamine asutuse siseseks kasutamiseks teabevaldaja varaliste kohustuste kohta ja punkti 9 kohaselt ei tohi avaldamata jätta dokumente riigi, kohaliku omavalitsuse üksuse või avalik-õigusliku juriidilise isiku eelarvevahendite kasutamise ning eelarvest makstud tasude ja hüvitiste kohta. Ka Euroopa Kohus on asjas *Saliyev vs Venemaa*<sup>224</sup> asunud seisukohale, et avalike rahaliste vahendite kasutamise vastu tuleb alati eeldada avalikkuse

---

<sup>220</sup> RKÜKo 22. detsembri 2000. a otsuses asjas nr 3-4-1-10-2000. - RT III 2001, 1, 1.

<sup>221</sup> K. Ikkonen. Avalik huvi kui määratlemata õigusmõiste, *Juridica* 2005/III, lk 190.

<sup>222</sup> P. Roosmaa. PõhiSK § 32/4.2, lk 328. E. - J. Truuväli jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus.

<sup>223</sup> K. Ikkonen. Avalik huvi kui määratlemata õigusmõiste, *Juridica* 2005/III, lk 199.

<sup>224</sup> EIKo 21.10.2010, 35016/03, *Saliyev vs Venemaa*, p 74 (C).

kõrgendatud huvi. Nimetatud lahendi asjaolude kohaselt kirjutas avaldaja 2001. a. artikli Magadani kohalikule omavalitsusele kuuluvasse ajalehte, milles esitas etteheiteid Moskvast paiknevate äriühingute ebaseadusliku tegevuse kohta kohaliku energiafirma aktsiate omandamisel.<sup>225</sup> Kohus leidis, et avaldaja sõnavabadusse sekkumiseks oli tegevtoimetajal seaduslik alus ning ilmselt ka legitiimne eesmärk – s.o teiste isikute õiguste kaitse. Seetõttu tuli analüüsida, kas vahelesegamine oli vajalik meede demokraatlikus ühiskonnas. Kokkuvõtvalt leidis kohus, et tulenevalt Venemaa seadustest oli kohalikul omavalitsusel mitmetes küsimustes riiklik seisund ning seetõttu oli avaldaja õiguste piiramine toimunud riigivõimu esindaja poolt. Avalikkusel on alati huvi kohaliku omavalitsuse rahakasutuse vastu. Kohtuasjas *Novaya Gazeta v Voronezhe vs Venemaa*<sup>226</sup> öeldu kohaselt on avaliku huvi sfääris ka ärimehed küsimustes, mis on seotud kohaliku omavalitsuse hangetel osalemisega.

Eestis on Andmekaitse Inspeksioon § 36 lõike 1 punkti 10 mõtet kinnitanud oma avaliku teabe seaduse juhendis<sup>227</sup>. Seega on selge, et halduse kandjal ei jää sellise tingimusega lepinguga kokku puutudes muud üle, kui nõuda tingimuse kaotamist lepingust või seda ignoreerida. Viimane variant võib loomulikult kaasa tuua ja on ka toonud vaidlusi lepingu poolte vahel, sest arusaadavatel põhjustel võib eraõiguslik ettevõtja, leides halduskandja avalikust dokumendiregistrist enda poolt sõlmitud ja täidetud konfidentsiaalsustingimusega lepingu, arvata, et haldusorgan pole konfidentsiaalsustingimusest kinni pidanud ja kättesaadav on ka kogu lepingu täitmise protsessiga seonduv. Halduse kandja peaks siin hea halduse põhimõttest lähtuvalt informeerima teist poolt, et konfidentsiaalsuse kokkulepet ignoreeritakse ainult lepingu sõlmimise fakti osas ja et täitmise protsessi käigus teatavaks saavaid andmeid ei avalikustata<sup>228</sup>.

Kogu eelnev puudutas konfidentsiaalsuskokkuleppe nõuete täitmist puhtalt lepingu sisu avaldamise osas. Avaliku teabe seadus ei kirjuta ette kogu lepingu täitmise protsessi avaldamist, sealhulgas kõikide lepingu täitjate avaldamist. See tähendab, et halduse kandja ei riku lepingut, kui avaldab oma dokumendiregistris üksnes lepingu sisu, kui lepingus endas pole konfidentsiaalseks tunnistatavat informatsiooni, nagu ka ei riku halduse kandja lepingut

---

<sup>225</sup> EIKo 21.10.2010, 35016/03, *Saliyev vs Venemaa*, p 7 (A).

<sup>226</sup> EIKo 21.12.2011, 27570/03, *Novaya Gazeta v Voronezhe vs Venemaa*.

<sup>227</sup> Andmekaitse Inspeksioon. Avaliku teabe seaduse üldjuhend. Kinnitatud 17. mail 2010, Tallinn 2010.

Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.aki.ee/download/1681/AvTS%20yldjuhis%20170510.pdf> (02.10.2011).

<sup>228</sup> Eeldusel et, nimetatud andmete osas ei kaasne samuti avaliku teabe seadusest tulenevalt nende avaldamise kohutust. Seaduse § 38 lg 2 põhimõtte kohaselt, kui teabele juurdepääsu võimaldamine võib põhjustada juurdepääsupiiranguga teabe avalikuks tulemise, siis tagatakse juurdepääs üksnes sellele osale teabest või dokumendist, mille kohta juurdepääsupiirangud ei kehti.

kui täitjate personaalseid andmeid<sup>229</sup> ja muid lepingu täitmisega seotud spetsiifilisi küsimusi ei avaldata hoolimata lepingu konfidentsiaalsuse klauslist. Sealjuures võib lepingu täitmise puhul olla tõepoolest tegemist ettevõtja ärisaladusega kaitstud patenteeritud täitmisvahendiga, mille kasutamiseks kehtestab ettevõtja omad tingimused.<sup>230</sup> Ärisaladuse komponente sisalduva lepingu informatsiooni haldusorgan lepingu täitmise käigus avaldada ei tohi. Autor rõhutab siiski veelkord, et täitmise käigus teatavaks saava konfidentsiaalse teabe avaldamise keeld ei tähenda, et sama tööde teostamiseks sõlmitava lepingu enda võiks automaatselt lugeda asutuse siseseks kasutatavaks dokumendiks ja seeläbi piirata sellele avalikkuse juurdepääsu. Juriidiliste isikutega peetud kirjavahetuse ja nendega sõlmitud lepingute puhul on levinud piirangu aluseks AvTS-i § 35 lg 1 p 17, kuid see ei tähenda, et seda võiks kasutada olemuselt konfidentsiaalse, kuid lepingus kajastumata konfidentsiaalsuse suhtes. Kui lepingus endas sisaldub siiski juurdepääsupiiranguga konfidentsiaalset teavet, peab halduskandja juhinduma AvTS § 38 lg 2 ja tagama juurdepääsu üksnes sellele osale teabest või dokumendist, mille kohta juurdepääsupiirangud ei kehti.

Selleks, et tagada poolte huvide tasakaal, ning et avalikkuse kaasamine avaliku huvi küsimustes saavutaks oma eesmärgi ning samas ei piiraks ülemäära lepinguvabaduse põhimõtte kehtivust, soovitab autor pooltel sätestada konfidentsiaalsustingimused avalikku raha kasutamise kaasa toovatesse lepingutesse järgneval kujul (tähelepanu pöörata punktile 11.2):

## **11. Konfidentsiaalsuskohustus**

- 11.1 Töövõtja ja Tellija edastavad konfidentsiaalset informatsiooni ainult nendele töötajatele, kes on Lepingu täitmisega otseselt seotud ja kindlustavad, et need töötajad on teadlikud ja täidavad konfidentsiaalsuse nõuet.*
- 11.2 Pooled kohustuvad mitte avalikustama kolmandatele isikutele Lepingu konfidentsiaalset sisu ja täitmise tingimusi ning Lepingu alusel saadud informatsiooni, va seaduses ja käesolevas Lepingus sätestatud erandjuhtudel.*
- 11.3 Pooled kohustuvad eelnevalt kooskõlastama kolmandatele isikutele edastatava info Lepingu ja selle täitmise käigu kohta.*
- 11.4 Konfidentsiaalsuskohutus kehtib tähtajatult välja arvatud seaduses või Lepingus sätestatud erandjuhtudel.*

---

<sup>229</sup> Isiku ja personaalsete andmete kaitse tagab Euroopa Parlamendi ja nõukogu 24. oktoobri 1995. aasta direktiiv 95/46/EÜ üksikisikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel.

<sup>230</sup> Näiteks Siseministeeriumi infotehnoloogia- ja arenduskeskus (SMIT) teeb kättesaadavaks dokumendihaldussüsteemi DELTA tarkvara lähtekoodi, kuid kehtestab sellele konkreetsed litsenseerimistingimused. Viide: <http://www.smit.ee/releases/delta/delta.html>



Lepingu punktis 11.2 ei esineks mingeid probleeme, kui teiseks pooleks oleks füüsiline või eraõiguslik juriidiline isik. Käesoleval juhul oli teiseks pooleks Eesti Vabariik läbi riigiasutuse tellija rollis. Tööde tegemist rahastas tellijaks olev haldusorgan aga saja protsendiliselt avalikest eelarvevahenditest. Lepingu või dokumendiga loodud avalikke ülesandeid täites saadud teave kvalifitseerub avalikuks teabeks<sup>231</sup>. Avaliku teabe seadus § 3 lg 1 loeb avalikuks teabeks mistahes viisil mistahes teabekandjale jäädvustatud ja dokumenteeritud teavet, mis on saadud või loodud avalikke ülesandeid täites.

Niisiis lepingud, milles sisaldab konfidentsiaalsuse tingimus, kuid mis oma olemuselt ei kannu endas konfidentsiaalset informatsiooni, jäävad avalikuks. Halduse kandjal ei jää sellise tingimusega lepinguga kokku puutudes muud üle, kui nõuda tingimuse kaotamist lepingust või seda ignoreerida. Vaidluste vältimiseks lepingu poolte vahel peaks Halduse kandja siin hea halduse põhimõttest lähtuvalt informeerima teist poolt, et konfidentsiaalsuse kokkulepet ignoreeritakse ainult lepingu sõlmimise fakti osas põhjusel, et avalike ressursside kasutamise avalikustamist nõuab seadus ning et täitmise protsessi käigus teatavaks saavaid andmeid ei avalikustata. Võrrelduna, klassikalises tsiviilõiguslikus suhtes oleks lepingus sätestatud konfidentsiaalsuskohustuse täitmine üldjuhul kohustuslik.

## **2.5.2. Lepingud, mis sisaldavad konfidentsiaalset infot**

Järgmisena toob autor näite konfidentsiaalse iseloomuga lepingust, kus konfidentsiaalseks soovib lepingu sisu tunnistada hoopis haldusorgan viidates näiteks riigisaladuse ja salastatud välisteabe seaduse § 3 p 1 järgi ärisaladuse või riigisaladuse<sup>232</sup> kaitsele. Tüüpiline eksimuse vorm on sarnane eelnevale - lepinguid tunnistatakse asutusesiseseks kasutamiseks ja see läbi piiratakse avalikkuse juurdepääsu neile liiga kergesti. Taas tuleb eristada ka pelgalt konfidentsiaalsuskohutust nõudva punkti, kuid sisult konfidentsiaalset teavet mitte sisaldava lepingu sisu ja konfidentsiaalsuse nõudega konfidentsiaalset sisu sisaldava lepingu tunnistamist asutuse siseseks kasutamiseks.

Selleks, et teavet lugeda riigisaladuseks, tuleb veenduda, et teabe tunnused vastavad esmalt riigisaladuse seaduses<sup>233</sup> toodud tingimustele. Äri – või riigisaladusega kaitstuks

---

<sup>231</sup> EIKo 21.10.2010, 35016/03, *Saliyev vs Venemaa*, p 74 (C).

<sup>232</sup> Riigisaladuse ja salastatud välisteabe seadus. 25.01.2007. - RT I 2007, 16, 77 ... RT I, 22.12.2011, 24.

<sup>233</sup> Sama seaduse § 3 punkt 1 loeb riigisaladuseks Eesti Vabariigi julgeoleku või välissuhtlemise tagamise huvides avalikuks tuleku eest kaitset vajava üksnes nimetatud seaduses ja selle alusel antud õigusaktides sätestatud tunnustele vastava teabe, välja arvatud salastatud välisteabe.

tunnistamiseks tuleb esmalt veenduda, kas tegemist sellise iseloomuga teabega ka on ja kuidas haldusorgan teabe salajasust põhjendab. Näiteks lahend *Komisjon v Itaalia*<sup>234</sup> käsitles riigiasutusele mõeldud andmetöötlussüsteemide projekteerimist, programmeerimist ja toimimist. Sealhulgas oli kogu protsess tunnistatud konfidentsiaalseks. Komisjon heitis Itaaliale ette, et Itaalia õigusakt oli vastuolus asutamislepingu aluspõhimõtetega, konkreetselt asutamisvabaduse ja teenuste osutamise vabaduse põhimõttega. Lisaks leidis komisjon, et Itaalia õigusaktiga rikuti tarnete direktiivis sätestatud eeskirju, mis kohalduvad kõnealuse andmetöötlussüsteemi loomiseks vajalike seadmete ostmist. Itaalia valitsus viitas andmete konfidentsiaalsusele ja vajadusele neid kaitsta. Itaalia valitsus väitis, et riigiasutus peab kontrollima hankelepingute täitmist, et kohandada töid vastavalt muutustele, mida hankelepingute sõlmimise ajal ei saanud ette näha. Samuti väitis ta, et teatud liiki tegevustes, mis eriti strateegilistes sektorites on seotud konfidentsiaalsete andmetega, peab riigil olema võimalus kasutada ettevõtja, keda ta saab täielikult usaldada.<sup>235</sup>

Võrdlusena halduslepingute puhul on olukord konfidentsiaalsuse nõude raames sama, sest ka siin astub vahele avaliku huvi ülekaal osas, milles see on õigustatud. Praktilisest aspektist seda probleemi tihti tekkida ei tohiks põhjusel, et tavaliselt koostab halduslepingud haldusorgan, seega tema dikteerib ka tingimused sõna otseses mõttes. Kuna halduslepingud on suunatud avaliku ülesande täitmisele, lasub nendel lepingutel veel olulisem avaliku huvi osakaal kui tsiviilõiguslikel lepingutel. Võiks öelda, et halduslepingutest võib lepingu sisu konfidentsiaalseks lugeda vaid otseselt seaduses toodud alustel sõlmitud riigisaladuse kaitseks.

Kahe eraõigusliku isiku vahel on sätestatud konfidentsiaalsuskohutuse järgimine kohustuslik, kui piiranguid ei sea seadus, näiteks advokaatide ja klientide puhul juhul, kui esinevad rahapesu või terrorismi rahastamise kahtlused rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse<sup>236</sup> § 27 lg 5 kohaselt. Avalikus õiguses on konfidentsiaalsuse tingimuste ja lepingu täitmise kohustuslikkuse põhimõtte vahel filtrina avaliku teabe seadus koos riigi tegevuse parima võimaliku läbipaistvuse põhimõttega, mis määratleb ära informatsiooni, mis peab enamikul juhtudest avalikkusele kättesaadavaks ja informatsiooni, mis ei pea.

---

<sup>234</sup> EKo 05.12.1989, C-3/88, *Komisjon vs Itaalia*.

<sup>235</sup> EKo 05.12.1989, C-3/88, *Komisjon vs Itaalia*, ääreviide. 23.

<sup>236</sup> Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seadus. 19.12.2007. - RT I 2008, 3, 21 ... RT I, 30.12.2011, 24.

## KOKKUVÕTE

Oma töös analüüsis autor halduse kandja osalusega tsiviilõigusliku lepingu erisusi võrreldes klassikalise ehk eraisikute endi vahel sõlmitava tsiviilõigusliku lepinguga. Analüüsis autor hüpoteesi halduse kandjast kui tsiviilõigusliku lepingu sõlmimisel eraõiguslikele põhimõtetele täielikult mitte alluvast institutsioonist. Hüpoteesi kontrollimiseks analüüsis autor lepingutes esinevaid näiteid, kus avalikud huvid koos avalik-õigusliku regulatsiooniga kaalusid üles erahuvi ja ei lubanud kõigest hoolimata käsitleda pealtnäha eraõiguslikku suhet klassikalise eraõigusliku suhtena. Autor jagas töö kaheks suureks peatükiks, millest esimeses käsitles halduse kandja osalemist tsiviilõiguslikus suhtes üldiselt ja teises halduse kandja tsiviilõigusliku lepingu pooleks olemisega kaasnevaid erisusi. Et veenduda, kas püstitatud hüpotees on tõene või väär, esitas ja analüüsis autor töö käigus väiksemaid probleemipüstitusi.

Tsiviilõiguslikes suhtes osalemist tingivaks teguriks on kindlasti halduse kandja omavajaduste katmine, aga selleks võib olla ka avalike ülesannete täitmine. Põhjus, miks on tsiviilõigusliku ja haldusõigusliku lepingu eristamine üldse oluline, kajastub kõige paremini läbi kohtualluvuse. Asjaolu, et probleemi lahendamisel pole kohtualluvus selge, võib tekitada olukorra, kus vaidlus võib lahendamiseks sattuda kohtu kätte, mis pole otsustust nõudva valdkonnaga väga hästi kursis, seeläbi suurendades kohtu poolt tehtavate sisuliste eksimuste riski. Isegi põhjusel, et tsiviilõigusliku sõlmimise aluseks olnud haldusakt võib sisalda vaidlusutamiskiidet halduskohtule, aga vaidlustatud on tsiviilõiguslikku lepingut ja seal sisalduvat tsiviilõiguslikku tingimust, pole halduskohus asja lahendamiseks õige kohus. Veel üks põhjus, millal oleks vaja eristada haldusõiguslikku ja tsiviilõiguslikku lepingut on seotud nende vaidlustamisel kohtualluvuse valikul tekkida võivate kuludega. Maakohtusse pöördumisel on tasutav lõiv kokkuvõttes kõrgem halduskohtusse pöördumise lõivust.

Alapunkti teises osas uuris autor valikuliselt nii tsiviilõigusest kui avalikust õigusest tuntud asjakohaste printsiipide kehtivust ja kohaldatavust situatsioonis, kus halduse kandja on sõlminud tsiviilõigusliku lepingu asjade ostmiseks, teenuste osutamiseks või halduslepingu haldusülesande täitmiseks. Autor esitab ka küsimusega printsiipide rakendatavusest nende konflikti korral. Avaliku huvi printsiibi osas on oluline asjaolu, millele on avalik huvi suunatud. Kui eraõiguslik juriidiline isik korraldab tsiviilõigusliku lepinguga avaliku hüve jagamist, kasutamist, siis on ka eraõiguslik isik avalike huvide teostaja ja allub avalik õiguse põhimõtetele.

Tsiviilõiguslikku lepingut sõlmides peab riik hea halduse tava kohaldamisel olema ühtlasi paindlikum eelkõige eraõigusest tuntud printsiipide nagu lepinguvabaduse, lepingute täitmise ja ettevõtlusvabaduse põhimõtte rakendamise suhtes. Halduse kandjal lasub nende põhimõtete kohaldamisel üldiselt negatiivne kohustus. See tähendab, et halduse kandja ei tohiks üldjuhul takistada eraõiguslikul isikul lepingut sõlmides nimetatud põhimõtteid järgimast. Erandjuhtudel, kui halduse kandja on kohustatud peamiselt avaliku huvist tulenevalt sekkuma lepinguvabadusse, siis peaks sekkumine olema nii põhjalik, kui vajalik, kuid nii vähene, kui võimalik.

Ettevõtlusvabadus on autori arvates haldusorgani poolt sõlmitavate tsiviilõiguslike lepingute puhul hästi tagatud, kuid välistatud ei ole ka õiguste riivet kaasa toovad situatsioonid. Selleks peab haldusorgan ilmselt varjatul kujul või otsesõnu dikteerima eraõigusliku juriidilise isiku käitumist viisil, mis viimasele on majanduslikult ilmselgelt ebamõistlik või konkurentsitingimusi kahjustav. Ettevõtlusvabaduse põhimõtte peab konflikti korral taanduma riigihangete üldpõhimõtete poolt tagatava avalike huvide järgitavuse ees. Ka siis kohaldatav meede peab olema kindlasti ühiskondlikult vajalik ja mitte moonutama ettevõtlusvabaduse olemust.

Lepinguvabaduse mõistet avalikus õiguses ei saa vaadelda samasena mõistega tsiviilõiguses. Halduse kandjal ei ole lepingute sõlmimine üldjuhul küll keelatud, kuid autori arvates on eelkõige kolm suurt põhjust, miks ei ole mõtet rääkida halduse kandja puhul tsiviilõiguslikust lepinguvabadusest. Esiteks ei saa halduse kandja lepinguid sõlmida väljaspool enda osutatavate haldusülesannete valdkonda ega teha kulusi, mis haldusülesannete täitmisega mingil kujul ei haaku. Teiseks peab haldusorgan tsiviilõiguslike lepingute sõlmimisel arvestama riigihangete seaduses toodud üldpõhimõtetega ja viimase olemusest tuleneva konkurentsi tagamise ja efektiivse rahakasutamise põhimõttega, mistõttu ei saa halduse kandja valida lepingupartnereid oma suva järgi. Kolmandaks ei pruugi halduse kandja omada lepingu sõlmimiseks vajalikku pädevust või enda poolt kontrollitavat eelarvet ehk pole tegemist iseseisva õigussubjektiga. Halduse kandja teatavast lepinguvabadusest võib rääkida üksnes väiksemate rahaliste mahtudega tsiviilõiguslik lepingute puhul haldusorgani enda vajaduste teenindamiseks. Siiski tuleb ka seal arvestada riigihangete üldpõhimõtetega. Ka halduslepingu sõlmimisel saab rääkida lepinguvabadusest piiratud kujul osas, milles see on lubatav halduskoostöö ja haldusmenetluse seaduses või halduslepingu sõlmimist volitavates eriseadustes, saavad pooled siiski halduslepingu sõlmimisel kokku leppida.

Teises peatükis käsitles autor halduse kandja tsiviilõigusliku lepingu pooleks olemisega kaasnevaid erisusi. Autor tegi seda lepingu struktuuripõhise ülesehitusega, alustades poolte õigusvõime analüüsist, tahteavalduse tüüpidest, lepingu vormilistest tingimustest, ja esindamise tingimustest.

Haldusõiguses on õigusvõimelisteks isikuteks, kes eelkõige võivad lepinguid sõlmida, avaliku halduse kandjad nagu riik, kohalik omavalitsus või avalik õiguslik juridiline isik. Asjaolu, milline asutus on iseseisev organ ja milline mitte, peaks tulenema asutuse tegevust reguleerivast seadusest. Allasutus tavaliselt iseseisvat lepingute sõlmimise pädevust ei oma või saab seda teha üksnes asutuse, mille allüksuseks ta on, nimel. Oma olemuselt tekib ka tsiviilõiguslikel juriidilistel isikutel õigusvõime registrisse kandmise hetkest, kuid sellest hetkest alates võib lugeda õigusvõime kehtivuse juriidilise isiku suhtes absoluutseks kuni viimase lõpetamiseni. Seda, kas juriidilise isiku allüksus omab õigust lepinguid ettevõtte nimel sõlmida on juba ettevõtte siseasi.

See, kas halduslepingute ja tsiviilõiguslike lepingute puhul on halduse kandjal lepingu sõlmimiseks vajalik tahteavaldus vormistada eraldi haldusaktiga, sõltub seadusest. Autori arvates on haldusaktiga vormistatud tahteavaldus tsiviilõigusliku lepingu sõlmimiseks vajalik juhul kui see on seaduses nõutud ja sõnastatud viisidel „korraldab, otsustab, kinnitab, määrab jne“. Seevastu, kui seda ei ole õigusaktis nõutud, pole eraldi haldusakt tsiviilõigusliku lepingu sõlmimiseks vajalik. Isegi kui haldusorgan pole tsiviilõigusliku lepingu andmiseks nõutud haldusakti nõuete kohaselt vormistanud, võib ka nõuetekohaselt vormistamata tahteavaldus olla siiski halduskohtus haldusaktina vaidlustatav. Võrdlusena tsiviilõiguses võib tahteavalduse teha mis tahes viisil, kui seadusega ei ole ette nähtud teisiti.

Tsiviilõigusliku lepingu vormistamine toimub tavaliselt kirjalikult, kuid teatud juhtudel võib see toimuda ka suuliselt. Vorminõuded tsiviilõiguslikele hankepingutele kehtestab riigihangete seadus. Eesti haldusorganil on võimalus otsustada alla 10 000 eurot maksva hanke korras sõlmitava tsiviilõigusliku lepingu puhul suulise vormi kasuks. Autori hinnangul pole lepingu suulise vormi kasutamine mõistlik eelkõige tõendamisel tekkida võivate raskuste tõttu. See tähendab seda, et halduskandjal ei ole soovitatav tõendamise aspektist ja efektiivse ja läbipaistva haldusmenetluse tagamiseks tehingute tegemisel kasutada kunagi suulist või kirjalikku taasesitamist võimaldavat vormi. Seega alla 10 000 eurot maksva tehingu

vorminõuded võib teatud tingimustel formaalselt lugeda võrreldes klassikaliste tsiviilõiguslike lepingutega sarnaseks.

Sisemise pädevuse osas ei erine haldusleping ja tsiviilõiguslik leping. Välispädevuse osas on haldusleping tsiviilõiguslikust lepingust erinev peamiselt oma range formaliseerituse tõttu. Lepingu sõlmimise pädevuse annab halduse kandjale seadus või muu õigusnorm. Ka avaliku võimu volituste üleandmise õigus peab haldusorganile tulema konkreetset seadusest. Erinevalt klassikalisest tsiviilõiguslikust lepingust ei saa haldusorgan siin otsustada juhindudes ainult hea halduse tava eesmärkidest lähtuvalt, vaid välise pädevuse lepingu sõlmimiseks annab haldusorganile konkreetne volitusnorm.

Peatüki teises alaosas käsitles autor lepingute regulatiivset osa ehk pooltele seatavaid sisulisi õigusi ja kohustusi. Samuti käsitles autor tsiviilõigusliku lepingu ja halduslepingu liigitamist tulenevalt sisulistest kriteeriumidest ning haldusorgani osalusega tsiviilõigusliku eristamist klassikalisest tsiviilõiguslikust lepingust.

Kui lepingu olemus ei selgu vormilistest teguritest - näiteks puudub seaduses otseselt volitusnorm, üle antavad ülesanded ei eelda võimuvolitusi ega eelda täidesaatva riigivõimu volituste olemasolu ning haldusorgan pole ka ise täpsustanud mis lepinguga tegemist on, siis tuleb lepingu olemus välja selgitada lähtudes lepingu sisust ka haldusmenetluses. See tähendab, et haldusorgan pole otsesõnu öelnud, mis lepingu nad sõlmivad ja haldusorgan pole koostanud analüüsi, milles annab hinnangu haldusülesannete volitamise majanduslikule põhjendatusele, pole teostanud kulu, tulu analüüsi ja hinnanud ülesande täitmise kvalitatiivseid tingimusi ja lepingu olemus ei tulene ka seadusest. Lepingu liigi järeldamine ei pruugi kooskõlas olla alati HKS § 3 lõikega 4, mille viimane lause ütleb, et kui lepingust selgelt ei nähtu poolte tahe sõlmida tsiviilõiguslik leping, eeldatakse, et tegemist on halduslepinguga. Kuid nimetatud sätet ei saa kohaldada ainumääravana. Lepingust võivad täielikult puududa avaliku võimuga seotud kohustused (nt leping haldusasutuse lillipeenarde hooldamiseks, koostööleping linnavalitsuse serveripargi haldamiseks) ja sellisel juhul autori arvates lepingu olemuse määramine keeruline. Kui pooled konkreetset ei sätesta lepingu olemust, leiab autor, et sellisel juhul tuleks fraasi „poolte tahe“ vaadelda kui viidet lähtuda ka lepingu sisust. Kui lepingus sisaldub viide avalikule ülesandele ja lähtutakse avaliku õiguse normidest, tuleks leping lugeda halduslepinguks.

Tsiviilõiguses kehtib lepingute täitmise kohustuslikkuse põhimõtte. Avalikus õiguses ei saa tsiviilõigusliku lepingu pooleks olev haldusorgan endale võtta rohkem õigusi ega kohustusi, kui näeb ette haldusorganile tema eesmärged ja tegevust reguleeriv seadus, määrus, põhikiri või muul õiguslikul alusel antud õigusakt. Autor on seisukohal, et nimetatud fakti kehtivust võib analoogia korras nentida ka tsiviilõigusliku lepingu täitmisel makseraskustesse sattumisel. Makseraskused ei ole halduse kandjale lepingu enneaegseks lõptamiseks üldjuhul piisavaks aluseks. Erandjuhul võib makseraskus olla lepingu lõpetamise aluseks, kui see on vajalik otseselt avalike huvide kaitseks. Kaudne avalik huvi ei tohiks mingil viisil kaaluda üles lepingute täitmises põhimõtet. Töö kinnitas seisukohta, et sarnaselt eraõigusliku isikute vahelises klassikalises tsiviilõiguslikus lepingus, kehtib ka halduskandja puhul lepingulises suhtes usalduse ja mõistlikkuse põhimõte, mis aitab tagada pacta sunt servanda realiseerimist. Lisaks, kui tsiviilõigusliku või haldusõigusliku lepinguga antakse üle avalike ülesandeid või teenuseid, peab lepinguga kohustusi sätestades olema väga täpne. Efektīivse halduse põhimõtte kohaselt peaks haldusorgan tagama lepingute sisu üheselt mõistetavuse, et ka haldusülesannete täitmisel ülesande täitja ei täidaks oma kohutusi hooletult ja seeläbi ei tekitaks avalike huvide kahjustamise ohtu.

Peatüki kolmandas alaosas tõi autor näiteid tsiviil- ja haldusõigusliku lepingu tühisuse tuvastamise ja tühistamise tingimuste erisustest ning käsitleb lepingu muutmise ja enneaegse lõpetamise võimalusi.

Tsiviilõigusliku lepingu, mille eelduseks on haldusakt, vaidlustamise korral tuvastab tühisuse tsiviilkohus (maakohus). Kui tsiviilõigusliku lepingu vaidlustamisel tugineti selle eelduseks olnud haldusakti tühisusele, lahendab asja üldjuhul samuti tsiviilkohus. Seda isegi juhul, kui haldusaktis antud vaidlustamisviide viitab lubab osapoolel üksnes halduskohtusse pöörduda. Halduskohus tuvastab tsiviilõigusliku lepingu tühisust ainult seaduses otsesõnu lubatud juhtudel või kui vaidlustajaks on puudutatud kolmas isik. Seevastu halduslepingute andmiseks ei ole eraldi haldusakt tavaliselt vajalik ja haldusleping vaidlustatakse halduskohtus.

Tsiviilõigusliku lepingu lõpetamisel seisneb autori hinnangul oluline erinevus võrreldes klassikalise tsiviilõigusliku lepinguga eelkõige parima avaliku huvi tagatuse põhimõtte ulatuslikus kehtivuses. Kui omavahel peaks konflikti sattuma ettevõtlusvabaduse põhimõtte ja ülekaaluka avaliku huvi tagamise põhimõtte, on olulisem viimane. Kui konflikti peaks omakorda sattuma ühiselt parima avaliku huvi järgimist tagavad efektīivse konkurentsi tagamise vajaduse põhimõtte ja halduse minimaalse tagatuse põhimõtte, siis tuleb eelkõige

lähutada halduse minimaalse tagatuse põhimõttest. Autor on seisukohal, et kui konflikti satuvad omavahel riigihangete menetlust reguleeriv põhimõte ja haldusmenetlust üldiselt reguleeriv põhimõte, peab peale jääma viimane. Vastasel korral võib olla ohus haldusfunktsioonide täitmise tagatus tervikuna. Halduslepingut võib HMS § 102 lg 2 alusel haldusorgan ühepoolset muuta või halduslepingu lõpetada, kui see on tingimata vajalik, et vältida ülekaaluka avaliku huvi rasket kahjustamist. Lisaks tuleb nii tsiviil- kui halduslepingu muutmisel ja lõpetamisel järgida TsÜS-is ja VÕS-is kehtestatud nõudeid. Halduslepingu võib haldusorgan ühepoolset muuta või halduslepingu lõpetada, kui see on tingimata vajalik, et vältida ülekaaluka avaliku huvi rasket kahjustamist. Seega, et vältida ülekaaluka avaliku huvi rasket kahjustamist, võib vajadusel ka lepingu vähemalt ajutiselt kehtima jätta.

Peatüki neljandas alaosas käsitles autor halduse kandja vastutust tsiviilõiguslikus lepingus. Töös leiab kinnitust asjaolu, et riik ei saa end täielikult avalike ülesannete täitmise protsessist lahutada ja peab olema avalike huvide korrektse täitmise eest vastutav. Avalike ülesannete efektiivne täitmine ilma avalikke huve kahjustamata on põhjus miks erinevad haldusorganid on ellu kutsutud ja seega ei saa nende ülesannete eest täielikku vastutust üldjuhul eraõiguslikule isikule üle anda. Tavaliselt jääb haldusorganil ka teenuste või avalike ülesannete delegeerimisel alati alles järelevalve kohustus koos vastutusega kolmandate isikute ees.

Teise peatüki viimases alaosas käsitles autor lepingute konfidentsiaalsuse tingimuste järgitavuse võimalusi halduse kandja poolt ja erisusi, mida toob endaga kaasa konfidentsiaalsustingimuste kasutamine haldusorgani osalusega lepingus. Konfidentsiaalsustingimuste järgimine tekitab täna praktikas probleeme, sest unustatakse ära avaliku sektori tegevuse läbipaistvuse nõue. Töös määratles autor ära juhud, millal konfidentsiaalsustingimustega leping tulebki muuta konfidentsaalseks ja millal seda teha ei tohiks.

Haldus- ja tsiviilõiguslikud lepingud, milles sisaldab konfidentsiaalsuse tingimus, kuid mis oma olemuselt ei kanna endas konfidentsiaalset informatsiooni, jäävad avalikuks. Halduse kandjal ei jää sellise tingimusega lepinguga kokku puutudes muud üle, kui nõuda tingimuse kaotamist lepingust või seda ignoreerida. Vaidluste vältimiseks lepingu poolte vahel peaks Halduse kandja siin hea halduse põhimõttest lähtuvalt informeerima teist poolt, et konfidentsiaalsuse kokkulepet ignoreeritakse ainult lepingu sõlmimise fakti osas põhjusel, et avalike ressursside kasutamise avalikustamist nõuab seadus ning et täitmise protsessi käigus



teatavaks saavaid andmeid ei avalikustata. Võrrelduna, klassikalises tsiviilõiguslikus suhtes oleks lepingus sätestatud konfidentsiaalsuskohustuse täitmine üldjuhul kohustuslik. Autor tõi näite konfidentsiaalse iseloomuga lepingust, kus konfidentsiaalseks soovis lepingu sisu tunnistada hoopis haldusorgan viidates ärisaladuse või riigisaladuse kaitsele. Selleks, et teavet lugeda riigisaladuseks, tuleb veenduda, et teabe tunnused vastavad esmalt riigisaladuse seaduses toodud tingimustele. Äri – või riigisaladusega kaitstuks tunnistamiseks tuleb esmalt veenduda, kas tegemist sellise iseloomuga teabega ka on ja kuidas haldusorgan teabe salajasust põhjendab. Lisaks riigisaladusele võib haldusorgan lepingu sisu tunnistada konfidentsiaalseks loomulikult ka isikuandmete või terviseandmete kaitseks.

Nimetatud peatükkides toodud analüüs ja vastused näitasid, et Eesti kohtupraktika on haldusorgani osalusega tsiviilõiguslike ja halduslepingute eristamisel võrreldes aastaga 2000 muutunud täpsemaks just tsiviilõigusliku lepingu instituudi olemuslikul sisustamisel. Kui 20. detsembril 2001. aastal tehtud lahendis toodud väites mainis Riigikohus „olemuslikult sarnane eraõigusliku isiku positsiooniga“, siis ei eksinud ta mitte *de jure*, vaid *de facto*. Autor nentis, et Riigikohtul oli õigus, sest olemuselt ongi suhe eraõiguslik, aga seda faktiliselt piiravate avaliku õiguse normidega. Töö teemat puudutavad seadused ja õigusnormid on täienenud, kuid pole oma sisult oluliselt muutunud. Positiivse muudatusena nägi autor halduskoostöö seaduse olulist uuenemist 2004. aastal. Viimane määratles haldusorgani positsiooni tsiviilõiguslikes suhetes. Küll aga on muutnud kohtupraktikas esile toodud lähenemine normide tõlgendamisel.

Käesoleva tööga püstitas autor hüpoteesi halduse kandjast kui tsiviilõigusliku lepingu sõlmimisel eraõiguslikele põhimõtetele täielikult mitte alluvast institutsioonist. Töös leidis kinnitust, et halduse kandja tsiviilõigusliku lepingu sõlmimisel osaledes eraõiguslikus suhtes, ei allu täielikult eraõiguslikele põhimõtetele.

## SUMMARY

### **The civil contracts of public authorities: determination from public contracts on a sight of court practice**

The author analyzed in his thesis the public authority's participation in the civil contracts, also compared it to the classical civil contract specifications. During the analysis, the author formed the hypothesis that the civil contract of public authorities are not entirely under the authority of civil principles. To test the hypothesis, author analyzed the agreements where the public interest outweighed the civil interest and private relationship was not in a pure classical input. The author divided the work into two major chapters, the first administration, described the participation of the civil law in general and the second half described the ways how civil administration was involved through specifications demanded by public principles. To verify whether the hypothesis is true or false, the author raised plenty of smaller problems and analyzed them.

In his work the author mainly focuses on the management of private participation in the civil law without a special administrative law privilege, due to that it has been little recorded. Civil nature of the contract has already been tackled, through the general principles of public procurement procedures, but only from the aspect of procurement contract.

Factors conducive to the participation of civil administration are definitely public procurement procedures, but that may also be a performance of public duties. The reason why we separate civil and administrative legal contracts, is mostly reflected in determining over court's jurisdiction. The fact that the court's jurisdiction is not clear may create a situation where the case can get into the wrong type of court, which is not very familiar with the area that require judgment and thereby increasing the risk of error. Another reason, why it is necessary to distinguish administrative law and civil law, is in challenging the jurisdiction of the contract relating to the choice of possible costs. Addressing county court the amount of fee paid to the courts is summa summaarum higher.

In the sub-section part, the author examined the enforcement selectively for the civil and administrative law principles. The validity and applicability of the principles depend from the relevant situation where the management is vested in a civil contract entered into the purchase of goods, services, or contract to perform administrative duties. The author also questions the applicability of these principles in their conflict. The public interest is an important principle

in the circumstances which the public interest is addressed on. If the civil contract is targeted for public benefit sharing, then the civil person must follow the public interest and public law principles as well.

The state, concluding the civil agreement (contract), must be also flexible to principles in private law known as the principles of freedom of contract, contract enforcement and the freedom of enterprise. Public authorities must not raise unnecessary difficulties in applying those principles. This means that the public authority should not normally prevent private person from complying with these principles. In exceptional cases, when the public authority is required to intervene primarily due to the public interests, the intervention should be as thorough as necessary, but as low as possible.

Freedom of enterprise in the administrative body of civil contracts is in the author's opinion overall well-secured, but may have risks for certain infringement depending from situations. To this, administrative body or explicitly must dictate the behavior apparently in the hidden form. For example, in a way which the final cost for private enterpriser become manifestly unreasonable or limits enterprisers competition ability. Freedom of enterprise principle must recede in conflict situation of the general principles of public procurement principles. That is because the procurement principle stands for the public interest directly, which freedom of enterprise usually does not. But, the measure applied, must be socially appropriate, and not distort the nature of freedom of enterprise unnecessarily.

The freedom of contract in public law cannot be seen as identical to the concept in civil law. Agreements for public authorities are not generally forbidden, but in the author's opinion, there are three major reasons why it makes no sense to talk about the civil freedom of contract in public administration. Firstly, public authority can not conclude contracts with carriers provided administrative tasks outside their legal (determined by the law) area and cannot make costs that are not good for administrative needs. Secondly, the public authority participating in civil law contracts must take into account the general principles of procurement law and must always ensure the principle of efficient use of money has its place in procurement procedure. Procurement procedure also limits public authorities will to choose its partners. Thirdly, the administration may not have the necessary competence to conclude the contract or may not have its own controlled budget. Public authorities have the contract management freedom only in smaller volumes of civil contracts. Management freedom can service the needs of the administrative authority. However, there must also take into account

the general principles of public procurement. As well as in civil contract, also an administrative contract does not allow us to talk about the true freedom of contract principle, although a limited form of freedom is acceptable for administrative cooperation through the administrative law and in special laws. Only if the law allows, parties can agree about the concept of administrative contract.

In the second chapter, the author analyzed the civil contracts concluded by public authority and pointed out specifications from administrative contract and from the classical civil contract between private persons. The author started with the analyze of the legal capacity and the expression of the will, moving on to the types of formal contract terms and conditions of representation.

In administrative law persons who may participate in contracts are administrative authorities such as state, local government or a public legal person (public registered companies). The fact, which of named authorities is an independent body and which is not, should be based on the law, regulating the administrative activities. The public authority has the necessary competence to conclude contracts only in the name of a sub-structure, it is part of. The public authority does not usually have the possibility to conclude the contract on the behalf of the state. By its nature, the civil legal persons get their legal capacity from thfe moment of registration. From that point the legal capacity can be considered to be the absolute validity of a legal person to its last end. The question, whether a political subdivision of a civil legal person is entitled to conclude contracts on behalf of the company, has an internal matter.

The fact if the administrative contracts or civil contracts concluded by public authorities, are required by the contract statement of intent formed as an administrative act, depends from the law. In author's opinion administrative act form of a declaration of intent in a civil contract must be included only if it is required by law and formulated in laws text in a following way "organize, decide, approve, and determined." Conversely, if it is not required by law, the separate civil administrative act is not necessary. Even if the administrative authority have not formulated the administrative act in appropriate form, but the contract required it, an administrative court can still name it as administrative act. In comparison, the legal person operating in civil law may make a declaration of intent in any way, unless the law provides otherwise.

Formalization of a civil contract is normally written, but in some cases it may also take place orally. Formal requirements of public authority concluded civil law contracts are established by the Public Procurement Act. In Estonia, the administrative organ has the opportunity to decide to conclude the civil contract under 10,000 Euros in oral form. However, the author's opinion is, that its not reasonable to use the oral form because of evidential problems that may arise in particular difficulties. This means that it is not recommended for administrative authority to use oral form instead of written form. Due to its evidential problems, it does not provide administrative transpiration principle as well. Although, contracts under 10,000 Euros, can under certain circumstances be considered formally compared to be similar with traditional civil law contracts.

In Estonian public law, the internal and external competence are separated. From the view of internal competencies the administrative contract makes no different from a civil law contract. External competence of the administrative contracts compared to civil contracts differ primarily because of its strict formalization. The law gives public authorities legal jurisdiction or other legal provision.

The second part of chapter author represents the regulatory details in contracts which sets substantive rights and obligations for the parties. It also pointed out civil law and public law classification criteria.

If the purpose of the contract cannot be clearly seen from the formal factors - for example, there is no authorization in law authorized, the tasks do not require the authorization of legal powers or does not require the executive powers conferred on the existence of an administrative body, you need to identify the basis of the contract from its written text. For example the substantive rights and obligations give contract a meaning. This means that if the administrative authority has not clearly expressed the form of the contract they are going to conclude, it is not regulated in the law, the contract type must be defined from its textual content. The author finds that if the parties do not specifically point out the nature of contract, the phrase "the parties will" be seen as an indication based on the contents of the agreement. If the contract contains a reference to a public function and is based on public law, the contract should be defined as administrative contract.

In civil law the principle of compulsory execution of contracts applies. In public law administrative authority concluding civil contracts can not take any more rights and

obligations, than administrative objectives given in law, regulation, statute, or under any other legal instrument dictates. For example, the public authorities financial problems are usually not an issue to cancel the contract. Implicit in the public interest may outweigh the principle of the performance of contracts only if the infringement to public interest is too high. Summary of the analysis confirms the view that, likewise between private parties in classical civil contracts, the public authorities, the contractual relationship of trust, the principle of reasonableness, *pacta sunt servanda* enforces administrative authority as well. In addition if the civil or administrative contract transfers public functions or services, the contract text must be accurate for providing the necessary obligation. According to the principle of effective management the administrative authority must ensure the content of the contracts unambiguous understanding. Otherwise, the executor who got the delegated tasks can fail to perform his administrative duties and thus would create the risk of undermining the public interest.

In the third subchapter, the author explains civil and administrative legal contract cancellation conditions and specifications of the contract modification or termination options. A civil contract, which is conducted using administrative act as a legal intension shall be canceled in civil court (county court). When the contract was based on the invalidity of an administrative act, also the civil court deals with a case, even if the administrative act allows contractive parties only to turn to administrative court. The administrative court solves the civil contract problems only if said in law or expressly authorized in cases where the contract dispute is affects the third party. By contrast, administrative contracts do not need any administrative act for legal intension and they are challenged in administrative court.

The author estimates that a civil contract termination has a significant difference compared to the classic civil contract, is the best guarantee of the public interest principle validity. If the conflict between the principle of freedom of enterprise and overriding public interest appears the last one stands. If a conflict should run jointly by the best public interest to ensure compliance with the principle of effective competition and the need to a minimum guarantee for the administrative management, the management principle of the minimum will stand. The author believes that if conflict appears between the principle governing the procurement process and the principle governing general administrative procedure, the latter shall prevail. Otherwise, it may be a risk for a guarantee of minimum administrative function enforcement. A contract under paragraph 102 section 2 of the administrative law, the administrative authority can unilaterally modify or terminate the management agreement, if it is absolutely

necessary to prevent serious damage to the overriding public interest. In addition, both administrative and civil contract general termination requirements are settled in civil laws. Administrative authority can change or cancel the administrative contract under the administrative authority, if it is absolutely necessary to prevent serious damage to the overriding public interest. This also means that, in order to avoid damage to the overriding public interest in the contract, if necessary, contract can temporarily maintained.

In the fourth subchapter the author analyzes the management responsibility of the administrative authority in civil law contract.

The master's thesis is confirmed by the fact that the state can not be fully separated from the performance of public duties. Administration authority is always responsible for serving the best possible public interest. Performance of public duties without harming the public interest is the reason why the various administrative bodies have been launched in public law, and thus can generally not transfer the full responsibility for these tasks to a private (legal) person. Typically the administrative authority will be responsible with liability to third parties even if the services or functions delegated have been "fully" delegated. This basically means that the third party can always blame the administrative authority for "bad work." Administrative authorities can regress the financial compensation from actual executor.

In the final subchapter the author analyzed the terms of the confidentiality agreements in contract. Confidentiality agreements in contract compliance poses problems in practice today, because parties forget the public transparency requirement or do not know how to act in a kind of situation. The authors work defines the cases in which the administrative authority must make a contract confidential and when it should not.

Administrative and civil contracts, which includes the condition of confidentiality, but which by its nature has no confidential information in it, are supposed to remain public. Public authorities finding such a conditional agreement, have no other possibilities than to require the abolition of the confidential condition or to ignore it. Although, to avoid disputes between the parties the public authorities in this principle of good administration should notify the other party, that the confidentiality agreement will be ignored only due to facts on the ground that the law requires public disclosure of the use of public resources, and that the specific process of filling tasks determined with contract is not disclosed. Compared, the classical civil

legal relationship the contract with a confidentiality agreement is normally obligatory to filling to both parties.

The other way is, when public authority wants to set contractual content into confidential status. This can happen only if public authority wishes to protect state secrets or some persons personal or health information. In order to be considered state secret information, one must ensure that information on the characteristics of a first in terms of the state secrets law (in Estonian "*riigisaladuse seadus*"). Business or state secrecy must first be declared protected to make sure whether the information is naturally secret, and how the administrative authority justifies confidentiality matters.

These chapters and the analysis of responses indicated that the Estonian court practice in comparing civil and administrative contracts has become more precise than it was in year 2000. Work issues relating to laws and rules are improved, but its content is not significantly changed. The author saw a positive change in the law on administrative cooperation (In Estonian "*halduskoostöö seadus*") in the important renewal in 2004, which defined the position of the last administrative authorities in civil legal relationship. However, the approach outlined in court case law interpretation for the public authority prated civil contract has changed.

So the formed hypothesis, which stated that the civil contract of public authorities are not entirely under the authority of civil principles, became true. The author's thesis confirmed that the administrative authorities participating in civil contract, the media contract are in civil legal relationship, but are also the subject to public printiples.



## KASUTATUD LÜHENDID JA MÕISTED

ADR – asutuse avalik dokumendiregister, kus avalikustatakse kõik asutuse juurdepääsupiiranguta dokumendid vastavalt Vabariigi valitsuse 26.02.2001 määrusele nr 80 „asjaajamiskorra ühtsed alused“<sup>237</sup> § 23 lg 1 kohaselt.

Avalik sektor – Haldusorganid ja halduse kandjad üldisatult, kes oma tegevuses juhinduvad avaliku õiguse normidest.

PPP/Averus – *public private partnership* ehk avaliku ja erasektori koostöö. Vabariigi Presidendi 23. augustil 2010 toimunud sõnakonkursil tunnustatud ja kasutusse võetud lühend.

Haldusväline isik – Käesolevas töös mõelduna haldusorganist organisatsiooniliselt täiesti sõltumatud eraõiguslikud füüsilised või juriidilised isikud.

RKHKo/m – Riigikohtu halduskolleegiumi otsus/määrus.

RKTKo/m – Riigikohtu tsiviilkolleegiumi otsus/määrus.

RKÜKo/m – Riigikohtu üldkogu otsus/määrus.

RKPJKo/m – Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsus/määrus.

TlnRnKo/m – Tallinna Ringkonnakohtu otsus/määrus.

EKo – Euroopa kohtu otsus

EIKo – Euroopa Inimõiguste kohtu otsus

## KASUTATUD KIRJANDUSE LOETELU

1. A. Aedmaa, E. Lopman, N. Parrest, I. Pilving, E. Vene. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Ülikooli kirjastus 2004.
2. A. Aedmaa, N. Parrest. Haldusleping. Riigikantselei ja Siseministeerium, Tallinn 2004. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.riigikantselei.ee/failid/Haldusleping.pdf> (15.01.2012).
3. A. Õige, Ettevõtlusvabaduse piiramine lepingupoolte võrdsuse tagamiseks. Kättesaadav arvutivõrgus: [http://www.tmk.edu.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=50776/Ettev%F5tlusvabaduse+piiramine+lepingupoolte+v%F5rdsuse+tagamiseks\\_Andres+%D5ige.pdf](http://www.tmk.edu.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=50776/Ettev%F5tlusvabaduse+piiramine+lepingupoolte+v%F5rdsuse+tagamiseks_Andres+%D5ige.pdf) (20.03.2012).
4. D. Foulkes. Administrative Law. Seventh edition. Butterworths, London, Dublin, Edinburgh 1990, lk 414.
5. E. Kergandberg, P. Blankin jt, Averus – avaliku ja erasektori koostöö. AS Äripäev 2011.
6. E.-J. Truuväli, B. Aaviksoo jt (koost). Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud 2. väljaanne. Tallinn: Juura 2008.

---

<sup>237</sup> Asjaajamiskorra ühtsed alused. 26.02.2001 nr 80. - RT I 2001, 20, 112 ... RT I, 30.12.2011, 62.

7. F. Schoch. Die staatliche Einbeziehung Privater in die Wahrnehmung von Sicherheitsaufgaben, *Juridica International* 2009/XVI.
8. H. Köhler. Tsiviilseadustik. Tõlkinud eesti keelde P. Vinkel, V. Tamm, Juura Õigusteabe AS Tallinn 1998.
9. H. Simm. Riigivastutuse kujunemine ja ametniku vastutus. Magistritöö, Tallinn: Tartu Ülikooli Õigusinstituut 2004. (Käsikiri Tartu Ülikooli õigusinstituudi teabekeskuses).
10. H. Beale jt. *Ius commune casebooks for the common law of europe – Cases, materials and Text on contract Law*. Oxford and Portland: Oregon 2010.
11. I. Kull, M. Käerdi, V. Kõve (koost). *Võlaõigus I üldosa*. Tallinn: Juura 2004.
12. I. Kull. Lepinguvabaduse põhimõtte Euroopa ühtlustavas tsiviilõiguses ja Eesti tsiviilõiguse reform. Riigikogu toimetised 2, 2010. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=11508&op=archive2> (20.11.2011).
13. I. Pilving. Riigikohtu 2001. aasta praktika haldusmenetluse valdkonnas. *Juridica* 2002/III.
14. I. Pilving. Riigivastutusõiguse dogmaatika ja Eesti kehtiv riigivastutusõigus. *Juridica* 1999/VIII.
15. K. Maurer, A. Aule, L. Pohlak. *Õigusleksikon*. Tallinn: Interlex 2000.
16. K. Merusk, V. Olle. On Assignment of Local Government Tasks to the Private Sector in Estonia. *Juridica International* XVI/2009.
17. K. Ikkonen. Avalik huvi kui määratlemata õigusmõiste. *Juridica* 2005/III.
18. K. Merusk. Halduslepingu vaidlustamine halduskohtus: probleemid ja võimalikud lahendused, *Juridica*, 1999/IX.
19. K. Merusk, I. Koolmeister. *Haldusõigus õpik*. Tallinn 1995.
20. L. Kanger. Haldusleping Eesti kohtupraktikas. Kohtupraktika analüüs. Tartu: Riigikohus, õigusteabe osakond 2010. - Arvutivõrgus kättesaadav: [http://www.riigikohus.ee/vfs/1014/Halduslepingu\\_analyys\\_L\\_Kanger.pdf](http://www.riigikohus.ee/vfs/1014/Halduslepingu_analyys_L_Kanger.pdf) (10.02.2012).
21. M. Laaring. Riigivastutuse seaduse muutmise vajaduse analüüs. Jsutiitsministeerium, 2009. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.just.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=51165/Riigivastutuse+seaduse+muutmisevajaduse+anal%FC%FCs.pdf> (04.04.2012)
22. M. Vutt. Kahju hüvitamist reguleerivate normide kohaldamine haldusasjades. Riigikohus: õigusteabe osakond 2007. Kättesaadav ka arvutivõrgus: <http://www.riigikohus.ee/vfs/652/KahjuHyvitamineHalduskohtus6.pdf> (26.03.2012).
23. M. A. Simovart. Lepingu muutmise nõue riigihankelepingukohustuste vahetamise muutmise korral. *Juridica* 2008/IV.

24. M. A. Simovart. Lepinguvabaduse piirid riigihangetes: Euroopa Liidu hankeõiguse mõju Eesti eraõigusele. Dissertationes Iuridicae Universitatis Tartuensis 27. Tartu: Tartu Ülikooli kirjastus 2010. (Käsikiri Tartu Ülikooli õigusteaduskonna teabekeskuses).
25. M. A. Simovart. Riigihankelepingu ebamõistlike tüüptingimuste tühisus kui ebaõiglaste lepingutingimuste regulatsiooni näide. Juridica 2008/I.
26. M. Hartmud. Haldusõigus. Üldosa, 14, ümbertöötatud ja täiendatud trükk. Tallinn: Juura 2004.
27. M. Hirvoja. Haldusleping. Mõiste, kasutusala ning mõned olulised õiguslikud jooned, Juridica 1999/VII, I 3.
28. N. Parrest, Constitutional Boundaries of Transfer of Public Functions to. Private Sector in Estonia, Juridica International 2009/XVI.
29. P. Varul, I. Kull, V. Kõve, M. Käerdi (koost). Tsiviilseadustiku üldosa seadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura 2010.
30. P. Varul, I. Kull, V. Kõve, M. Käerdi (koost). Võlaõigusseadus I (§§ 1- 207). Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura 2006.
31. P.S. Atiyah. The rise and fall of freedom of contracts. Oxford: Clarendon press 2000.
32. Praxis. Kohaliku omavalitsuse üksuste avalike teenuste lepinguline delegeerimine kodanikeühendustele. Tallinn: Siseministeeriumi raport juuli 2009. Kättesaadav arvutivõrgus: [http://www.siseministeerium.ee/public/SIMDEL\\_raport.pdf](http://www.siseministeerium.ee/public/SIMDEL_raport.pdf) (05.04.2012).
33. R. Narits. Õiguse entsüklopeedia 2. Täiendatud trükk. Tallinn: Juura 2004.
34. R. Brownsword. Contract law. Themes for the twenty-first century. Second edition, publ. New York: Oxford University press 2006.
35. R. Annus. Uurimispõhimõtte haldusmenetluses: haldusorgani töendamiskoormuse ulatuse analüüs välismaalastega seotud erimenetlustes. Magistritöö. Tartu: TÜ Õigusteaduskond 2007.
36. T. Fleiner-Gerster. Grundzüge des allgemeinen und schweizerischen Verwaltungsrechts. Zürich 1977.

### **KASUTATUD ÕIGUSAKTIDE LOETELU**

37. Asjaajamiskorra ühtsed alused. 26.02.2001 nr 80. - RT I 2001, 20, 112 ... RT I, 30.12.2011, 62.
38. Avaliku teabe seadus. 15.11.2000. - RT I 2000, 92, 597 ... RT I, 22.03.2011, 10.
39. Eesti Vabariigi põhiseadus. 28.06.1992. - RT 1992, 26, 349 ... RT I, 27.04.2011, 2.
40. Eesti Rahvusringhäälingu seadus. 18.01.2007. - RT I 2007, 10, 46 ... RT I, 06.01.2011, 27.
41. Ehitusseadus. 15.05.2002. - RT I 2002, 47, 297 ... RT I, 29.12.2011, 197.

42. Euroopa parlamendi ja nõukogu 31.04.2004. a direktiiv 2004/18/EÜ ehitustööde riigihankelepingute, asjade riigihankelepingute ja teenuste riigihankelepingute sõlmimise korra kooskõlastamise kohta.
43. Halduskoostöö seadus. 29.01.2003. - RT I 2003, 20, 117 ... RT I, 17.11.2011, 3.
44. Haldusmenetluse seadus. 06.06.2001. - RT I 2001, 58, 354 ... RT I, 23.02.2011, 8.
45. Halduskohtumenetluse seadustik. 27.01.2011. - RT I, 23.02.2011, 3 ... RT I, 28.12.2011, 7.
46. Isikuandmete kaitse seadus. 15.02.2007. - RT I 2007, 24, 127 ... RT I, 30.12.2010, 11.
47. Jäätmeseadus. 28.01.2004. - RT I 2004, 9, 52 ... RT I, 04.04.2012, 5.
48. Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. 02.06.1993. - RT I 1993, 37, 558 ... RT I, 30.12.2011, 56.
49. Konkurentsiseadus. 05.06.2001. - RT I 2001, 56, 332 ... RT I, 23.02.2011, 11.
50. Noorsootöö seadus. 17.06.2010. - RT I 2010, 44, 262.
51. Planeerimisseadus. 13.11.2002. - RT I 2002, 99, 579 ... RT I, 30.12.2011, 23.
52. Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seadus. 19.12.2007. - RT I 2008, 3, 21 ... RT I, 30.12.2011, 24.
53. Riigihangete seadus. 24.01.2007. - RT I 2007, 15, 76 ... RT I, 14.02.2012, 2.
54. Riigilõivuseadus. 2.04.2010. - RT I 2010, 21, 107 ... RT I, 02.03.2012, 10.
55. Riigisaladuse ja salastatud välisteabe seadus. 25.01.2007. - RT I 2007, 16, 77 ... RT I, 22.12.2011, 24.
56. Riigivastutuse seadus. 02.05.2001. - RT I 2001, 47, 260 ... RT I, 13.09.2011, 11.
57. Riigivaraseadus. 11.11.2009. - RT I 2009, 57, 381 ... RT I, 05.01.2011, 18.
58. Sotsiaalhoolekande seadus. 08.02.1995. - RT I 1995, 21, 323 ... RT I, 30.12.2011, 47.
59. Sõjahaudade kaitse seadus. 10.01.2007. - RT I 2007, 4, 21 ... RT I, 21.03.2011, 27.
60. Tsiviilseadustiku üldosa seadus. 27.03.2002. - RT I 2002, 35, 216 ... RT I, 06.12.2010, 12.
61. Vabariigi Valitsuse seadus. 13.12.1995. - RT I 1995, 94, 1628 ... RT I, 29.12.2011, 149.
62. Valla- ja linnaeelarve seadus. 16.06.1993. - RT I 1993, 42, 615 ... RT I, 03.02.2011, 7.
63. Võlaõigusseadus. 26.09.2001. - RT I 2001, 81, 487 ... RT I, 08.07.2011, 21.

## **KASUTATUD EESTI KOHTUPRAKTIKA LOETELU**

64. RKEKm 20.12.2001, nr 3-3-1-8-01. - RT III 2002, 4, 33.
65. RKEKm 16.02.2010, nr 3-3-4-1-10. - RT III 2010, 9, 62.
66. RKEKm 06.12.11, nr 3-3-4-2-11. Kättesaadav arvutivõrgust: [www.riigikohus.ee](http://www.riigikohus.ee).
67. RKEKo 20.12.2002, nr 3-3-1-15-01. - RT III 2002, 4, 34.
68. RKEKo 27.10.2009, nr 3-2-1-100-08. - RT III 2009, 48, 359.

69. RKHKm 18.06.2004, nr 3-3-1-26-04. - RT III 2004, 18, 214.
70. RKHKm 09.05.2002, nr 3-1-1-45-02 - RT III 2002, 15, 174.
71. RKHKm 10.11.2008, nr 3-3-1-63-08. - RT III 2008, 45, 309.
72. RKHKo 04.05.2001, nr 3-3-1-21-01. - RT III 2001, 16, 170.
73. RKHKo 20.10.2003, nr 3-3-1-64-03. - RT III 2003, 32, 323.
74. RKHKo 15.12.2005, nr 3-3-1-59-05. - RT III 2006, 1, 12.
75. RKHKo 20.04.2006, nr 3-3-1-31-06. - RT III 2006, 16, 150.
76. RKHKo 04.04.2006, nr 3-3-1-13-06. - RT III 2006, 12, 122.
77. RKHKo 23.04.2007, nr 3-3-1-13-07 - RT III 2007, 18, 153.
78. RKHKo 10.05.2007, nr 3-3-1-100-06. - RT III 2007, 20, 169.
79. RKHKo 22.10.2009, nr 3-3-1-66-09. - RT III 2009, 47, 354
80. RKHKo 24.05.2010, nr 3-3-1-23-10. Kättesaadav arvutivõrgust: [www.riigikohus.ee](http://www.riigikohus.ee).
81. RKHKo 09.02.2011, nr 3-3-1-88-10. Kättesaadav arvutivõrgust: [www.riigikohus.ee](http://www.riigikohus.ee).
82. RKHKo 14.12.2011, nr 3-3-1-72-11. Kättesaadav arvutivõrgust: [www.riigikohus.ee](http://www.riigikohus.ee).
83. RKPJKm 22.03.2012, nr 3-4-1-6-12. Kättesaadav arvutivõrgust: [www.riigikohus.ee](http://www.riigikohus.ee).
84. RKPJKo 10.05.2002 nr 3-4-1-3-02. - RT III 2002, 14, 157.
85. RKTKm 27.04.2004, nr 3-2-1-49-04. - RT III 2004, 12, 157.
86. RKTKo 17.12.2007, nr 3-2-1-114-07. - RT III 2008, 1,3.
87. RKTKo 21.12.2005, nr 3-2-1-137-05. - RT III 2006, 3, 26.
88. RKÜKm 10.04.2002, nr 3-3-4-2-02. - RT III 2006, 26, 232.
89. RKÜKo 22.12.2000, nr 3-4-1-10-00. - RT III 2001, 1, 1.
90. TlnHko 10.03.2010, nr 3-09-2477 (koopia autori valduses).
91. TlnRKm 27.01.2004, nr 2-3/321/04 (koopia autori valduses).
92. TlnRko 23.04.2009, nr 2-08-7134 (koopia autori valduses).
93. TlnRko 29.11.2011, nr 3-11-2448 (koopia autori valduses).

## **KASUTATUD EUROOPA KOHTUTE PRAKTIKA**

94. EIKo 21.10.2010, 35016/03, *Saliyev vs Venemaa*.
95. EIKo 21.12.2011, 27570/03, *Novaya Gazeta v Voronezhe vs Venemaa*.
96. EKo 05.12.1989, C-3/88, *Komisjon v Itaalia*
97. EKo 06.11.2003, C-101/01, *Bodil Lindqvist*.
98. EKo 6.09.2007, C-337/06, *Bayerischer Rundfunk Deutschlandradio jt*. Kohtujuristi R.- J. Colomer ettepanek.
99. EKo 19.06.2008, C-454/06, *Presstext Nachrichtenagentur GmbH vs. Austria*.

100. EKo 10.09.2009, C-206/08, *Wasser- und Abwasserzweckverband Gotha jt. vs. Eurawasser jt.*
101. EKo 23.12.2009, C-305/08 *Consorzio Nazionale Interuniversitario vs. Regione Marche.*
102. EKo 09.03.2010, C-518/07, *Euroopa komisjon vs Saksamaa.*
103. EKo 24.11.2011, C-70/10, *Scarlet Extended SA vs SABAM.*
104. EKo 24.05.2011, C-54/08, *Euroopa Komisjon vs Saksamaa Liitvabariik.*

## MUU KASUTATUD MATERJAL

105. Andmekaitse Inspektsioon. Avaliku teabe seaduse üldjuhend. Kinnitatud 17. mail 2010, Tallinn 2010. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.aki.ee/download/1681/AvTS%20yldjuhis%20170510.pdf> (02.10.2011).
106. Baugesetzbuch (BauGB) § 11. Städtebaulicher Vertrag äärenumber 1–5. Arvutivõrgus kättesaadav: [http://www.sadaba.de/GSBT\\_BauGB\\_011\\_013.html](http://www.sadaba.de/GSBT_BauGB_011_013.html) (12.12.2011).
107. Eesti Õigekeelsussõnaraamat ÕS 2006. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.eki.ee/dict/qs/index.cgi?Q=kontsessioon&F=M> (01.11.2011)
108. European Commission. Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions (final). 30.04.2004, COM(2004) 0327. Arvutivõrgus kättesaadav: [http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=en&type\\_doc=COMfinal&an\\_doc=2004&nu\\_doc=327](http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=en&type_doc=COMfinal&an_doc=2004&nu_doc=327) (03.03.2012)
109. Siseministeeriumi Avalik dokumendiregister: 30.06.2011 Maa- ametiga sõlmitud Andmete tasuta kasutamise leping (viit 2-13/4-1). Arvutivõrgus kättesaadav: <http://adr.siseministeerium.ee/sisemin/> (04.10.2011)
110. Euroopa Ombudsman. Euroopa hea halduse tava eeskiri. Luxembourg: Euroopa Ühenduste Ametlike Väljaannete Talitus, 2005. Kättesaadav arvutivõrgus: [http://www.emcdda.europa.eu/attachements.cfm/att\\_146851\\_ET\\_code2005\\_et.pdf](http://www.emcdda.europa.eu/attachements.cfm/att_146851_ET_code2005_et.pdf) (02.02.2012)
111. Riigihangete vaidlustuskomisjoni 13.12.2005 otsus nr 248-05/022099 (koopia autori valduses).
112. Riigikohtunik Tõnu Antoni eriarvamus Riigikohtu halduskolleegiumi otsusele asjas nr 3-3-1-66-09. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikohus.ee/?id=11&indeks=0,3,16360,16371&tekst=222519817> (22.03.12)
113. Majandustegevuse seadustiku üldosa seadus. 23.02.2011. - RT I, 25.03.2011, 1; RT I, 12.12.2011, 12 (jõustumata).

114. Vabariigi Presidendi 23. augustil 2010 väljakuulutamisel toimunud sõnavõistlus.  
Kättesaadav arvutivõrgust: <http://portaal.eki.ee/sonaus/sonause-tulemused.html> (02.02.2012)
115. Rahvusvahelise Koostöö ja Arengu Organisatsioon (OECD). Euroopa avaliku halduse printsiibid, sigma kogumik nr 27. Kinnitatud Prahas 1999. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.oecd.org/dataoecd/23/25/39560237.pdf> (03.03.2012).

## **LISAD**

### **LISA 1. Tartu Ülikooli ja Saare Maavalitsuse vaheline koostööleping**

Tartu Ülikool, rektori prof. Peeter Tulviste isikus, edaspidi nim. Ülikool ja Saare Maavalitsus, maavanema Jüri Saare isikus, edaspidi nim. Maavalitsus, sõlmisid käesoleva lepingu alljärgnevas:

#### **I Lepingu eesmärk:**

Leping on sõlmitud eesmärgiga arendada ja tihendada ülikooli ja Saare maakonna koostöösidemeid.

#### **II Koostöö vormid:**

##### **1. Koostöö täiendõppe valdkonnas:**

1.1. ülikool korraldab Tartus regulaarset täiendõpet vajalikel erialadel (õpetajakoolitus, arstiteadus, õigusteadus jm.), milles üldistel alustel võivad osaleda kõik vastava eriala spetsialistid;

1.2. ülikool ja maavalitsus ning maakonna asutused korraldavad ühiselt vajalikel erialadel õppepäevi Saaremaal.

##### **2. Koostöö teadusvaldkonnas:**

2.1. ülikooli õppejõud osalevad ettekannete ja loengutega Saaremaal toimuvatel üritustel, seminaridel ja konverentsidel. Seminarid ja konverentsid võivad toimuda maakonna korraldusel või ülikooli ja maakonna ühistööna.

2.2. ülikooli teadlased korraldavad koostöös maakonna vastava eriala spetsialistidega või iseseisvalt teadusuuringuid maakonnas. Maavalitsuse ning maakonna asutused, organisatsioonid osutuvad abi uurimistööde läbiviimisel.

2.3. uurimistööde tulemustest antakse üks eksemplar (koopia) Saaremaa Muuseumi arhiivraamatukogule.

2.4. ülikool võimaldab kopeerida Saaremaa Muuseumi arhiivraamatukogu tarvis Saaremaa-teemalisi diplomitöid. Muuseum omalt poolt võimaldab üliõpilastel ja ülikooli töötajatel kasutada oma kogusid uurimistööks ning levitab ajakirja "Kleio".

2.5. ülikool võimaldab maavalitsusel pöörduda konsultatsioonide saamiseks juriidiliste üldprobleemide lahendamiseks. Nõutav eelnev kokkulepe eriala õppejõuga.

2.6. ülikooli kliinikum on arstiteaduse valikerialadel kõrgeima etapi raviastutuseks Saare maakonnale.

2.7. ülikool võimaldab maavalitsusel ja maakonna asutustele tellida ja osta ülikooli poolt väljaantavat teaduslikku-ja õppekirjandust ning perioodilisi väljaandeid. Ülikool teatab korra kvartalis ülikoolis ilmunud väljaannetest.

##### **3. Koostöö üliõpilaste ja õpilaste valdkonnas:**

3.1. ülikooli üliõpilased saavad poolte vastastikuse huvitatuse põhimõttel maavalitsuse osakondades ja maakonna asutustes sooritada õppepraktikat.

3.2 ülikool tutvustab koostöös maakonna haridusosakonnaga õppimisvõimalusi ülikoolis ning väljastab maakonda huvitavat statistilist informatsiooni Saaremaalt pärit üliõpilaste kohta.



### **III Lõppsätted**

1. Käesolev leping on raamleping, millest tulenevate küsimuste lahendamiseks sõlmivad pooled täiendavad kokkulepped. Täiendavates kokkulepetes täpsustatakse poolte kohustused ning ühisprojektide finantseerimise kord.
2. Käesolev leping on koostatud kahes eksemplaris, millest üks jääb kummalegi poolele.
3. Leping jõustub selle allakirjutamise päevast ning on sõlmitud määramata tähtajaga.

Tartu Ülikool  
Ülikooli 18  
EE2400 Tartu

Peeter Tulviste  
rektor, professor

Saare Maavalitusus  
Loss 1  
EE3300 Kuressaare

Jüri Saar  
maavanem